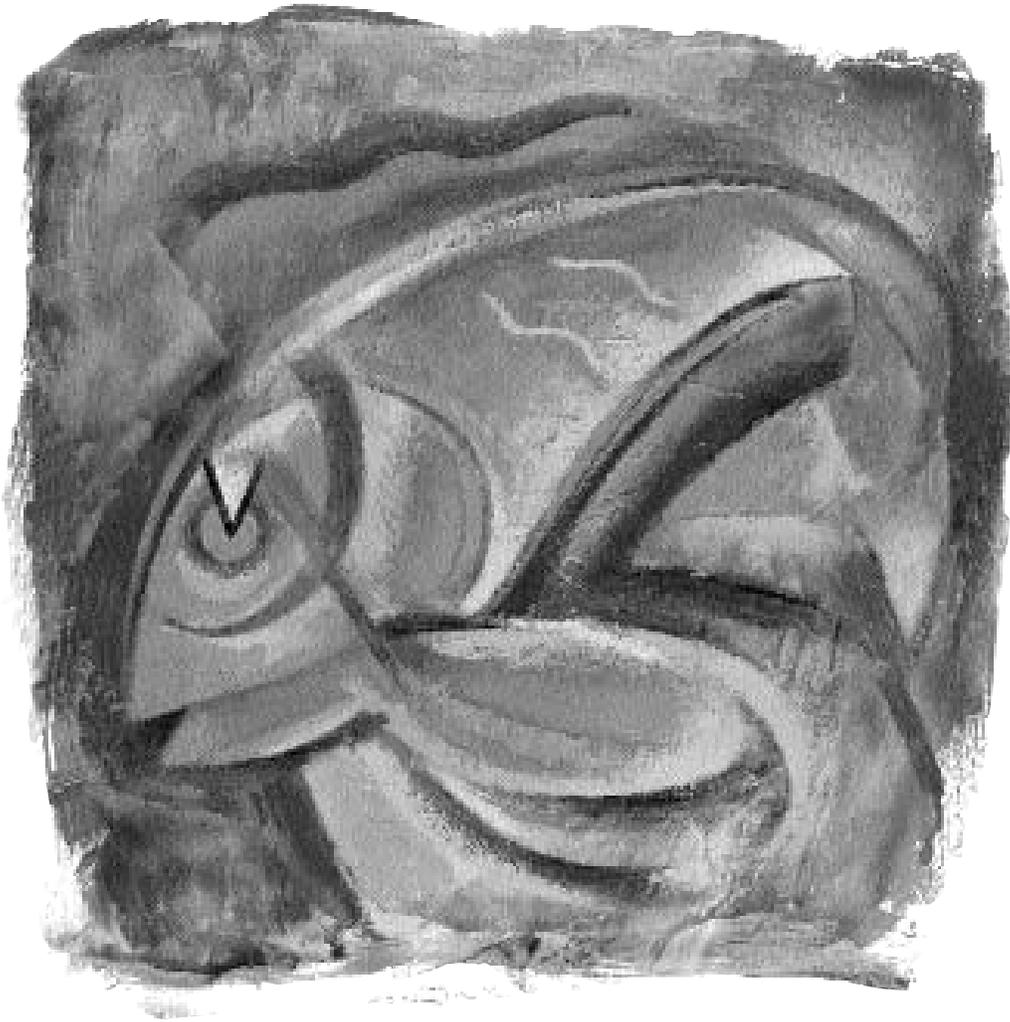


Perspectives économiques

Volume 8

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 1



LA SUREXPLOITATION DES LIEUX DE PECHE DANS LE MONDE

JANVIER 2003

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

LA SUREXPLOITATION DES LIEUX DE PECHE DANS LE MONDE

DEPARTEMENT D'ETAT DES ETATS-UNIS REVUE ELECTRONIQUE

VOLUME 8, NUMERO 1

Lorsque les représentants d'une centaine d'Etats membres de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) se réuniront du 24 au 28 février 2003 à Rome, ils auront à faire face à la crise qui frappe les pêcheries à travers le monde et à laquelle la presse des divers pays n'accorde, de façon surprenante, que peu d'attention. Selon des estimations de la FAO, plus de 70 % des pêcheries sont épuisées ou presque, alors qu'un nombre croissant des habitants de notre planète dépendent de la pêche pour leur alimentation ou pour leur gagne-pain. La concurrence entre les pays au sujet de l'accès aux lieux de pêche a déjà suscité des différends, voire des affrontements violents. Le présent numéro de la revue « Perspectives économiques » se compose de dix articles rédigés par des spécialistes des secteurs public et privé. Ces articles fournissent des informations de base sur le problème de la surexploitation et sur les solutions possibles.

Le Comité des pêches de la FAO aura la possibilité, lors de sa réunion de février, de juguler la surexploitation des ressources halieutiques si ses membres arrivent à se mettre d'accord sur les moyens d'application des accords en vigueur, indique le secrétaire d'Etat adjoint des Etats-Unis, M. John Turner, dans le premier article. Les négociateurs de l'Organisation mondiale du commerce pourront également contribuer à la mise en œuvre de ces accords s'ils conviennent de supprimer les subventions qui encouragent la surexploitation, souligne pour sa part Mme Alice Mattice, du Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur.

Le commandant John Davis, du Service des garde-côtes des Etats-Unis, indique comment les bâtiments de patrouille américains et russes coopèrent pour faire appliquer le moratoire mondial sur la pêche au filet dérivant. Mme Angela Somma, du Service national de la pêche maritime, décrit les conséquences économiques et écologiques de la surexploitation. M. David Balton, du département d'Etat, donne un aperçu de la multitude des accords internationaux portant sur la gestion et la conservation des pêcheries ainsi que des organisations régionales chargées de les mettre en œuvre. M. Dean Swanson, du Service national de la pêche maritime, indique comment les Etats-Unis s'acquittent de leurs obligations internationales en matière de conservation des ressources halieutiques.

Quatre autres articles ont pour auteur des spécialistes qui ne font pas partie du secteur public des Etats-Unis. M. David Doulman, de la FAO, souligne que les pays doivent faire preuve de volonté politique pour mettre fin à la surexploitation des océans. M. Scott Burns, du Fonds mondial pour la nature, propose trois mesures en vue d'obtenir des résultats en matière de conservation. M. Justin LeBlanc, de l'Institut national de la pêche, fait remarquer que la conservation des ressources halieutiques ne donnera pas de résultats si tous les intéressés n'y participent pas. Quant à M. Paul Nichols, conseiller spécial du gouvernement namibien, il montre comment un pays en développement a réussi à mettre fin à la surexploitation illégale de ses ressources halieutiques dans sa zone économique exclusive.

Enfin, la revue comprend des documents de référence, une liste de sites Internet et une sélection d'ouvrages et d'articles relatifs à ce sujet. Nous espérons qu'elle contribuera au débat international relatif à ce dossier important.

La rédaction

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

SOMMAIRE

LA SUREXPLOITATION DES LIEUX DE PECHE DANS LE MONDE

□ DOSSIER

LES PROBLEMES A AFFRONTER EN MATIERE DE PECHE DANS LE MONDE

6

John Turner, secrétaire d'Etat adjoint, direction des affaires océaniques, environnementales et scientifiques, département d'Etat des Etats-Unis

Lorsqu'il siégera au mois de février, le Comité des pêches de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aura une excellente occasion d'améliorer la conservation des pêcheries, qui sont mises à dure épreuve dans le monde entier, déclare M. John Turner, du département d'Etat. La FAO s'est déjà dotée d'une panoplie impressionnante d'accords: le moment est venu de les appliquer, en s'attachant particulièrement au problème de la pêche illicite, non réglementée et non déclarée, ajoute-t-il.

LA SUPPRESSION DES SUBVENTIONS AU SECTEUR DE LA PECHE FACILITERAIT LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

10

Alice Mattice, directrice de la planification de la politique commerciale et environnementale, Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur

Les subventions que des Etats accordent au secteur de la pêche constituent l'une des principales causes de la surexploitation des ressources halieutiques en haute mer, indique Mme Alice Mattice, du Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur. Les négociations de l'Organisation mondiale du commerce offrent selon elle la meilleure possibilité de réglementer de telles subventions.

COMMENT LA COOPERATION INTERNATIONALE DECOURAGE LA PECHE ILLICITE DANS LE PACIFIQUE NORD

12

Commandant John Davis, chef de la direction chargée de l'application de la réglementation sur la pêche, Service des garde-côtes des Etats-Unis

La coopération multinationale est indispensable pour obtenir le respect des mesures de conservation des pêcheries sur les vastes étendues des océans, déclare le commandant John Davis, du Service des garde-côtes des Etats-Unis. Dans son article, il montre comment la coopération entre les Etats-Unis et les autorités russes et chinoises a permis de réduire considérablement la pêche illicite au filet dérivant dans le Pacifique Nord.

LES CONSEQUENCES ECOLOGIQUES ET LES COUTS ECONOMIQUES DE L'EPUISEMENT DES STOCKS DE POISSONS

16

Angela Somma, spécialiste des ressources naturelles, Bureau de la pêche durable, Service national de la pêche maritime

La surexploitation des ressources halieutiques risque non seulement de réduire les stocks des espèces, que celles-ci soient visées ou non, mais aussi de compromettre l'écosystème marin, affirme Mme Angela Somma, du Service national de la pêche maritime qui relève du département américain du Commerce. En outre, dit-elle, la pêche excessive, conjuguée à la mauvaise gestion des pêcheries, fait perdre des milliards de dollars par an à cette branche d'activité, et les subventions accordées aux grandes flottes de pêche coûtent également des milliards de dollars.

LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS A LA PECHE MARITIME

19

David Balton, directeur du Bureau de la conservation marine, département d'Etat des Etats-Unis

Les dix dernières années ont vu se multiplier les règles internationales et les directives à caractère facultatif concernant la pêche dans les eaux côtières et en haute mer. Dans son article, M. David Balton, du département d'Etat, récapitule l'évolution de la situation depuis la conférence de l'Organisation des Nations unies sur l'environnement et le développement en 1992 et jusqu'au Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable en 2002.

L'ELABORATION ET L'APPLICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX DE CONSERVATION DES PECHERIES 23

Dean Swanson, chef de la direction des pêcheries internationales, Service national de la pêche maritime

L'approche des Etats-Unis en matière de négociation et d'application des accords portant sur les pêcheries pourrait servir d'exemple, déclare M. Dean Swanson, du Service national de la pêche maritime, qui relève du département américain du Commerce. Cette approche transparente et ouverte permet en effet d'obtenir de bons résultats, explique-t-il.

□ OPINIONS

QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'EVOLUTION DE LA PECHE DANS LE MONDE 25

David Doulman, agent de liaison principal, département des pêches de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

Il faut que les Etats fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour mettre fin à la surexploitation des ressources halieutiques, déclare M. David Doulman, du département des pêches de la FAO. A mesure que la gestion des pêcheries se complique, les pays en développement risquent d'accuser un retard encore plus grand par rapport aux pays industriels, explique-t-il.

LES INTERETS DES ETATS-UNIS EN MATIERE DE CONSERVATION DES PECHERIES ET DES OCEANS 29

Scott Burns, Fonds mondial pour la nature

La gestion durable des pêcheries du monde entier permettrait de préserver leur capacité de production pour les millions de personnes dont l'emploi en dépend ainsi que pour ceux, encore plus nombreux, dont l'alimentation en dépend, explique M. Scott Burns, du Fonds mondial pour la nature (WWF). Il est aujourd'hui nécessaire, dit-il, d'adopter les stratégies suivantes : une gestion plus rigoureuse des stocks de poissons migratoires, une réduction de la surcapacité des flottes de pêche grâce à la suppression des subventions et une protection stricte des zones marines les plus importantes sur le plan biologique.

LE MARCHÉ MONDIAL DU POISSON ET LE BESOIN DE DISCIPLINES MULTILATERALES RELATIVES A LA PECHE 33

Justin LeBlanc, vice-président pour les relations avec le secteur public, Institut national de la pêche

En l'absence de la participation de tous les marchés pertinents, les programmes de conservation des pêcheries n'ont aucune chance d'aboutir, déclare M. Justin LeBlanc, de l'Institut national de la pêche. Il existe bien une convention internationale qui vise à protéger les espèces menacées de disparition et qui pourrait un jour faciliter l'application des mesures de conservation, ajoute-t-il, mais ses organes ne possèdent pas les compétences nécessaires pour le moment.

UN PAYS EN DEVELOPPEMENT MET FIN A LA SUREXPLOITATION DE SES RESSOURCES HALIEUTIQUES PAR DES NAVIRES DE PECHE ETRANGERS 37

Paul Nichols, conseiller spécial du ministre namibien de la Pêche et des Ressources marines

Des flottes de pêche étrangères surexploitaient les eaux situées le long de la côte de la Namibie avant l'accession de ce pays à l'indépendance en 1990, indique le conseiller spécial du ministre namibien de la Pêche et des Ressources marines, M. Paul Nichols. Depuis lors, le gouvernement namibien a pris d'énergiques mesures de réglementation qui ont permis de mettre fin à la surexploitation et de reconstituer les stocks de poissons quasiment épuisés.

□ FAITS ET CHIFFRES

ANALYSE DES DONNEES MONDIALES RECENTES DE LA FAO SUR L'ETAT DES STOCKS DE POISSONS 41

ACCORDS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX RELATIFS A LA PECHE 45

LA PECHE ET LE SOMMET MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE 46

□ SOURCES D'INFORMATION

ADRESSES ET SITES INTERNET 49

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS) 50

❑ LES PROBLEMES A AFFRONTER EN MATIERE DE PECHE DANS LE MONDE

John Turner, secrétaire d'Etat adjoint, direction des affaires océaniques, environnementales et scientifiques, Département d'Etat des Etats-Unis

Lorsqu'il siégera au mois de février, le Comité des pêches (COFI) de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aura une excellente occasion d'améliorer la conservation des pêcheries, qui sont mises à dure épreuve dans le monde entier, déclare M. John Turner, du département d'Etat. La FAO s'est déjà dotée d'une panoplie impressionnante d'accords: le moment est venu de les appliquer, en s'attachant particulièrement au problème de la pêche illícite, non déclarée et non réglementée, ajoute-t-il. M. Turner propose diverses pistes que la FAO pourrait explorer, y compris celle de la coopération avec les organisations multilatérales axées sur le commerce ou sur la conservation. De même, suggère-t-il, les Etats membres de la FAO et d'autres donateurs devraient accorder une aide financière aux pays en développement en vue de leur permettre de renforcer leurs moyens d'application des mesures de conservation.

La vingt-cinquième réunion du Comité des pêches (COFI) de la FAO, prévue pour février 2003, aura lieu à un moment critique des efforts visant à assurer la pérennité des pêcheries. Réunis à Johannesburg en 2002 à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable, les chefs d'Etat ont reconnu le rôle vital des pêcheries pour la sécurité économique et alimentaire, et pour la biodiversité en général. Ils ont dressé la liste d'un certain nombre d'engagements que devrait prendre la communauté mondiale, à laquelle ils ont notamment demandé « de maintenir ou de rétablir les stocks à un niveau permettant d'obtenir un rendement maximal constant, le but étant d'atteindre d'urgence cet objectif pour les stocks épuisés, et si possible en 2015 au plus tard ».

S'agissant de la pêche, la mission de la FAO consiste à encourager le développement et l'exploitation durable des ressources halieutiques et de l'aquaculture au niveau mondial. Un grand nombre des questions inscrites à l'ordre du jour de la prochaine réunion du COFI contribueront directement à la réalisation de l'objectif de la reconstitution des stocks épuisés et à la mise en œuvre d'autres engagements.

Si nous voulons nous montrer à la hauteur de ces engagements, il nous faudra prendre des actions concertées et nous fixer un ordre de priorité claire. Les statistiques les plus récentes de la FAO indiquent que plus de 70 % des pêcheries sont soit surexploitées, soit exploitées à leur capacité maximale. Dans les années à venir, beaucoup de pêcheries importantes verront leur production diminuer. En revanche, la demande de produits de la mer continuera d'augmenter. A l'heure actuelle, c'est la perspective de pénuries croissantes qui fait peser la plus lourde hypothèque sur les pêcheries.

L'APPLICATION DES ACCORDS EXISTANTS

Les dix dernières années ont vu l'élaboration de nouvelles normes destinées à nous guider dans la voie de pêcheries durables. Les plus importantes de ces initiatives se reflètent dans l'adoption de deux accords internationaux, à savoir l'accord de l'ONU sur les stocks de poissons (1995) et l'accord de la FAO sur le respect des mesures de conservation (1993). La poursuite de progrès dépendra de la mesure dans laquelle tous les Etats acceptent de ratifier ces accords ou d'y adhérer et d'en assurer l'application intégrale. Le COFI aura l'occasion d'aborder les questions liées à ces accords, en particulier celle des dispositions de l'accord sur les stocks de poissons relatives au renforcement de la capacité.

En outre, la FAO a apporté une précieuse contribution en adoptant en 1995 un code de conduite pour une pêche responsable et quatre plans d'action internationaux connexes. La prochaine réunion du COFI fournira à tous les membres de la FAO l'occasion de faire état des progrès qu'ils ont faits, sur une base tant individuelle que collective, dans la voie de l'application de ces accords.

Les deux accords susmentionnés, le code de conduite et les quatre plans d'action internationaux nous offrent un plan de route détaillé et convaincant. Notre principal souci aujourd'hui doit être de tenir les Etats responsables de leur application. Nous devons trouver les moyens de garantir que les dispositions dont la négociation et

l'adoption nous ont demandé tant d'efforts ne resteront pas lettre morte.

PLEINS FEUX SUR LA PECHE ILLICITE, NON DECLAREE ET NON REGLEMENTEE

A cette fin, nous devons nous assurer que tous les intervenants sont soumis aux mêmes règles. L'équité la plus fondamentale exige l'adoption de mesures supplémentaires visant à mettre fin à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Le plan d'action international de la FAO sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté en 2001 lors de la dernière réunion du COFI, met une panoplie d'instruments à la disposition de tous les membres de la FAO, que ceux-ci soient considérés de manière générale, en fonction des particularités propres aux Etats du pavillon, du port, des côtes et du marché ou en leur capacité de membres d'organisations régionales de gestion des pêcheries.

Bon nombre de ces instruments sont déjà disponibles et d'un bon rapport coût-efficacité. Par exemple, le Réseau international de contrôle et de surveillance des activités liées à la pêche (réseau MCS) est une association mondiale de professionnels qui sont prêts à s'entraider, qu'il s'agisse de questions générales ou de cas particuliers. Le COFI devrait envisager des façons de développer les activités de contrôle et de surveillance, y compris dans le cadre d'une conférence ou d'une consultation technique à même de faciliter la formation technique des pays en développement, d'accroître le dialogue au niveau régional et d'encourager l'adhésion au réseau MCS, à caractère facultatif.

La réunion d'experts de la FAO organisée récemment sur le thème des contrôles dans les Etats du port a abouti à l'élaboration de recommandations qui présentent également un vif intérêt pour le COFI. En inspectant les navires de pêche et en suspendant les privilèges portuaires, ces Etats peuvent contribuer de manière importante à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Il faut maintenant durcir les régimes des Etats du port relatifs aux pêcheries, peut-être au moyen d'accords à caractère obligatoire au niveau régional ou mondial.

De surcroît, la FAO a les moyens d'œuvrer avec les Etats qui continuent de délivrer des pavillons de complaisance (et qui servent aussi de ports de complaisance) et de les sensibiliser aux responsabilités qui leur incombent conformément aux plans d'action internationaux tout en

les aidant à y faire face. En règle générale, ces Etats n'exercent pas un contrôle véritable sur les navires qui battent leur pavillon ni sur les débarquements de poissons dans leurs ports. De telles pratiques encouragent les pêcheurs peu scrupuleux à continuer de pratiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

Indépendamment des moyens que le plan d'action international de la FAO propose à la communauté internationale pour lutter contre ce problème, l'outil le plus utile pourrait bien être un miroir. Un miroir nous ferait voir en effet que les ressortissants et les navires de tous les Etats se livrent à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et que tous les membres de la FAO peuvent faire davantage pour mettre fin à cette pratique. De même, il nous montrerait que nous en sommes tous victimes. Bref, tous les membres de la FAO doivent prendre conscience du fait que la répression des activités illicites, non déclarées et non réglementées passe nécessairement par la mise en place d'une action coordonnée et fondée sur la coopération, et non par des joutes oratoires qui visent à se rejeter les uns sur les autres le blâme des problèmes qui découlent de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

A DEFIS NOUVEAUX, STRATEGIES NOUVELLES

CITES-FAO. Depuis près de trois ans, la FAO s'emploie de concert avec les organes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) à formuler des critères d'inscription aux annexes de la CITES visant les espèces commercialisées de poissons. Il convient de renforcer cette coopération sur les questions d'intérêt mutuel. Le COFI aura l'occasion de donner son accord initial à un projet de mémorandum d'accord relatif à la coopération entre la CITES et la FAO ainsi qu'au plan provisoire de travail de la FAO qui a été défini lors de la dernière réunion du sous-comité sur la commercialisation du poisson.

Le renforcement de la coopération avec la FAO fera de la CITES un régime mieux adapté à l'éradication du commerce illicite de certaines espèces de poissons, en particulier ceux provenant de pêcheries dont la gestion ne relève pas à l'heure actuelle d'organisations régionales. En outre, cette nouvelle synergie permettra aux organes de la CITES de prendre des décisions éclairées, sur la base d'une analyse scientifique plus spécifique, quant à l'inscription des espèces de poissons aux annexes de la convention et elle offrira aux pays en développement des

possibilités supplémentaires de formation en ce qui concerne les questions scientifiques et celles liées à l'application des lois. L'inscription récente de deux espèces de requins et de tous les hippocampes à l'annexe II de la CITES souligne l'importance de la participation de la FAO aux activités de la CITES pour garantir l'intégration des principes d'une pêche durable à l'action de ses organes. Le COFI devrait donc approuver le mémorandum d'accord et le plan de travail et donner pour instructions à la FAO d'œuvrer avec les organes de la CITES dans l'attente de la prochaine session.

Etat des ressources halieutiques et déclaration des tendances. De surcroît, le COFI devrait faire avancer les travaux relatifs à la stratégie de la FAO, encore au stade de projet, pour l'amélioration des renseignements sur l'état et les tendances des pêcheries, l'objectif visé étant de mieux guider la conservation et la gestion des ressources halieutiques dans l'écosystème marin. Ce document associe un certain nombre d'initiatives, tels le renforcement de la capacité des pays en développement en matière de sciences et de collecte des données, l'élargissement et l'approfondissement de la base de données statistiques de la FAO relatives aux pêcheries de façon à inclure des stocks et des écosystèmes actuellement passés sous silence et le principe d'un inventaire mondial des stocks de poissons. Pour que son application se révèle efficace, cette stratégie nécessitera un haut degré de coopération au sein du département des pêches de la FAO, entre les Etats bailleurs de fonds et avec les organismes donateurs intéressés.

Approche écosystémique. Dans le même esprit, le COFI devrait maintenir l'élan acquis lors de la conférence de Reykjavik, tenue en 2001, sur une pêche responsable dans l'écosystème marin. Le Sommet mondial sur le développement durable a prôné l'application de cette approche écosystémique d'ici à 2010, en se référant à la déclaration de Reykjavik et à la décision 5/6 de la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique. Comme il est noté dans la déclaration de Reykjavik, l'intérêt pratique des régimes de gestion des pêcheries dépendra avant tout de l'approfondissement des connaissances scientifiques sur les écosystèmes marins en général et sur l'interaction des stocks de poissons avec d'autres composants de ces écosystèmes en particulier. La FAO s'emploie actuellement à formuler des lignes directrices à cet égard.

Un aspect de l'approche écosystémique qui appelle une attention urgente concerne le problème des captures

accidentelles. Trop souvent, les pêcheurs attrapent sans le vouloir des poissons et autres animaux marins non visés. Nous devons œuvrer avec les pêcheurs pour les amener à utiliser de l'équipement et des techniques de pêche plus sélectifs, en particulier de façon à éviter la prise d'espèces menacées ou en voie de disparition, tels les tortues et les oiseaux de mer.

Aquaculture responsable. En outre, le COFI aura l'occasion de promouvoir le développement d'une aquaculture responsable en faisant fond sur l'ambitieux programme d'action qui a été arrêté lors de la réunion de son sous-comité sur l'aquaculture, tenue à Pékin en avril 2002. Par l'intermédiaire du COFI, la FAO peut faire progresser les questions sanitaires relatives à l'homme et au monde animal qui sont associées à l'aquaculture et maximiser la contribution de cette dernière au développement des zones rurales. A cette fin, il faut nécessairement améliorer la collecte et la déclaration des données concernant les produits tirés de l'aquaculture.

A cet égard, les Etats du continent américain sont en passe de formuler un mécanisme officiel de coopération avec le concours de la FAO et du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Ce mécanisme pourrait être calqué sur le modèle du réseau de centres d'aquaculture en Asie, lequel opère en Asie du Sud-Est sur la base d'un traité et qui a grandement contribué à l'expansion durable de cette forme de pêche dans la région. Les Etats américains membres de la FAO pourraient se réunir en marge du COFI en vue d'appuyer la création de ce mécanisme.

L'AMELIORATION DU SYSTEME DE COMMERCIALISATION

Il faut éliminer les subventions qui contribuent à la surcapacité de la flotte de pêche et à la surexploitation des ressources halieutiques. Lors de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue à Doha (Qatar) en 2001, et à d'autres occasions encore, la communauté internationale s'est engagée à réduire ces subventions préjudiciables. Tout récemment, lors du Sommet mondial sur le développement durable, les dirigeants se sont engagés à supprimer les subventions qui contribuent à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et à la surexploitation, tout en menant à terme les efforts entrepris au niveau de l'OMC pour clarifier et améliorer ses disciplines concernant les subventions accordées au secteur de la pêche, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en

développement. La FAO a organisé en décembre une consultation d'experts sur les transferts financiers publics.

Le moment est peut-être venu où cette dernière pourrait rouvrir l'épineux dossier de l'étiquetage écologique des ressources halieutiques transformées, en faisant fond sur les travaux du sous-comité sur la commercialisation du poisson. Toutes sortes de formules prolifèrent dans ce domaine à l'heure actuelle, mais indépendamment de toutes directives spécifiques de la FAO. Or les Etats, tant importateurs qu'exportateurs, se déclarent aujourd'hui favorables à la participation de cette organisation dans ce domaine.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Les Etats membres de la FAO doivent faire davantage pour aider les pays en développement à s'acquitter de leurs obligations. Récemment, cette organisation a mis à profit les contributions qu'elle a reçues au titre de l'application du Code de conduite pour une pêche responsable en mettant sur pied un programme de grande envergure, dit « FishCODE ». Plusieurs pays donateurs ont contribué à cette initiative, laquelle présente le double intérêt de simplifier les activités des bailleurs de fonds tout en réduisant les chevauchements et les lacunes des démarches entreprises. Par l'intermédiaire du COFI, la FAO devrait également solliciter le concours des institutions donatrices, en particulier la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial.

La récente entrée en vigueur de l'accord de l'ONU sur les stocks de poissons conclu en 1995 a fourni une nouvelle occasion de canaliser l'assistance aux pays en développement qui y sont parties. La résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur ce point, adoptée en 2002, demande à la FAO de prendre une part active à la création d'un fonds fiduciaire volontaire visant à promouvoir l'application de cet accord par les pays en développement qui y sont parties. Le COFI doit appuyer cette activité et encourager le secrétariat à continuer d'envoyer un représentant aux réunions officielles qui auront lieu en vue de la création de ce fonds. Toute action dans ce domaine incitera un nombre croissant d'Etats à ratifier l'accord sur les stocks de poissons et à participer ainsi à la réalisation de l'objectif de la pêche durable dans le monde entier. □

□ LA SUPPRESSION DES SUBVENTIONS AU SECTEUR DE LA PÊCHE FACILITERAIT LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

Alice Mattice, directrice de la planification de la politique commerciale et environnementale, Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur

Certaines pratiques sont la cause de la surexploitation des ressources halieutiques, et c'est notamment le cas des subventions que des Etats accordent au secteur de la pêche, indique Mme Alice Mattice, du Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce extérieur. Dans le présent article, Mme Mattice soutient que les négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) offrent la meilleure possibilité de régler les subventions dans le domaine de la pêche.

En novembre 2001, les ministres du commerce de quelque 140 pays se sont réunis à Doha (Qatar) dans le cadre de la cinquième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin d'élaborer un programme ambitieux de nouvelles négociations commerciales internationales. Parmi les décisions prises à Doha figure l'amorce de négociations visant à clarifier et à améliorer la réglementation de l'OMC relative aux subventions accordées au secteur de la pêche, compte tenu de l'importance que revêt ce secteur pour les pays en voie de développement. Ces négociations représentent une étape extrêmement importante pour l'OMC. En effet, pour la première fois, non seulement les dossiers commerciaux courants, mais aussi les questions relatives à la protection de l'environnement et au développement durable, ont joué un rôle majeur dans le lancement de négociations commerciales.

Les négociations sur les subventions accordées au secteur de la pêche bénéficient d'un large soutien, non seulement aux Etats-Unis et dans d'autres pays industriels tels que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Islande, mais aussi dans de nombreux pays en voie de développement, ce qui illustre le rôle primordial que joue le secteur de la pêche en tant que source de nourriture et de moyen de subsistance pour leurs populations. L'importance de ces négociations a été soulignée récemment au Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), où les chefs d'Etat et de gouvernement de pays du monde entier ont préconisé l'adoption de mesures dans un certain nombre de

domaines en vue de maintenir ou de reconstituer les stocks mondiaux de poissons à des niveaux durables et notamment la suppression des subventions préjudiciables. Il convient cependant de noter qu'un nombre limité de membres influents de l'OMC (notamment le Japon, la Corée et, à un moindre degré, l'Union européenne) continuent de mettre en question le lien qui existe entre les subventions accordées au secteur de la pêche et les atteintes à l'environnement et au développement durable.

LES SUBVENTIONS ET L'OMC

Il ne fait guère de doute que les excédents de capacité des flottes de pêche sont une cause majeure de l'épuisement des stocks mondiaux de poissons. Il y a tout simplement « trop de bateaux de pêche et pas assez de poissons ». Une controverse existe cependant au sujet de la contribution des subventions au problème. La surcapacité des flottes de pêche et la surexploitation des ressources halieutiques ont de nombreuses causes, dont l'inefficacité des régimes de gestion des pêcheries dans bien des cas. A partir du milieu des années 1990, toutefois, les spécialistes et les organisations intergouvernementales spécialisées ont commencé à prendre de plus en plus en considération le rôle des subventions.

Peu après la création de l'OMC, son comité du commerce et du développement, qui est chargé d'étudier les répercussions du commerce sur l'environnement mais qui ne participe pas aux négociations, a entamé des discussions sur le rôle des subventions au secteur de la pêche. Pendant la même période, l'Organisation des Nations pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a commencé à s'intéresser activement à la question. En 1999, la FAO a adopté un plan international d'action volontaire sur la gestion de la capacité de pêche dans lequel elle demande à ses membres de réduire et de supprimer progressivement les subventions qui contribuent à la surcapacité des flottes de pêche. Par ailleurs, d'autres organisations internationales, dont la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Forum de

coopération économique de l'Asie et du Pacifique (APEC) ont tenté d'évaluer le niveau des subventions à l'échelle mondiale. Des organisations environnementales non gouvernementales telles que le Fonds mondial pour la nature (WWF) ont également conclu que les travaux sur les subventions méritaient une grande attention et elles ont exhorté l'OMC à s'intéresser à ce problème.

Bien qu'il existe de nombreuses lacunes dans les données et qu'il soit difficile de les interpréter, des estimations largement acceptées (et prudentes) situent les subventions mondiales accordées au secteur de la pêche aux alentours de 10 à 15 milliards de dollars par an, soit peut-être plus de 25 % du montant annuel du commerce mondial du poisson qui se chiffre à 56 milliards de dollars. Il est certain que de telles subventions aggravent les échecs en matière de gestion. Elles ont pour résultat de réduire les coûts fixes et variables, d'accroître les revenus et d'atténuer les risques. Elles encouragent donc l'accroissement des efforts et des investissements dans les pêcheries surexploitées et appauvries des pays industriels.

De plus, une fois qu'une pêcherie est surexploitée, les navires qui bénéficient de subventions se tournent vers des zones précédemment inexploitées ou antiéconomiques ou vont plus loin en haute mer, souvent dans les zones de pêche de pays en voie de développement. Bien que ces derniers puissent souhaiter développer leur propre pêche, ils en sont empêchés par la surexploitation à laquelle se livrent les flottes subventionnées en provenance de mers éloignées et par leur manque de moyens de faire respecter la réglementation relative à la pêche dans leurs eaux.

Bien que le problème de la surexploitation des ressources halieutiques et de la surcapacité des flottes de pêche revête manifestement de nombreux aspects, l'OMC est le seul organisme possédant des spécialistes en matière de subventions ainsi que les moyens d'imposer des restrictions. Elle a donc un important rôle à jouer pour aider à résoudre une partie du problème. Toutefois, l'OMC doit rester dans les limites de ses compétences essentielles et coordonner soigneusement ses travaux avec ceux qui ont lieu dans ce domaine à la FAO, dans les organisations régionales de gestion des pêcheries et dans les autres organismes compétents.

L'ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX

L'Accord de l'OMC relatif aux subventions et aux mesures compensatrices interdit déjà certaines subventions (en particulier celles qui ont directement pour but de faciliter les exportations) et établit certains contrôles sur la plupart des autres. Cependant, les règles existantes ne limitent pas les subventions au secteur de la pêche qui ont des effets de distorsion sur le commerce et elles ne traitent manifestement de façon adéquate des subventions susceptibles de contribuer à l'épuisement des ressources halieutiques ni de la privation d'accès pour les producteurs des autres pays qui en découle. Elles ne permettent pas non plus de s'attaquer au problème des ressources naturelles épuisables qui migrent dans des zones dépendant d'autres Etats. Les négociations actuellement en cours viseront à définir les lacunes existant dans les règles de l'OMC et à proposer des solutions.

Un objectif important de ces négociations sera de découvrir les moyens de faire une distinction entre les subventions préjudiciables, qui contribuent à la surcapacité des flottes de pêche, et les autres. Un grand nombre de mesures prises au niveau national, notamment celles en faveur d'une protection judicieuse de l'environnement et les programmes bien conçus de rachat visant à mettre des bateaux de pêche hors service, peuvent aider à mettre fin à la surcapacité ou à la surexploitation.

Les négociations actuellement en cours au sein du groupe de négociations de l'OMC sur les règles en sont encore à un stade préliminaire. L'objectif des partisans de l'amélioration des règles est de suggérer des mesures concrètes permettant d'aller de l'avant lors de la conférence ministérielle de l'OMC qui aura lieu à Cancun (Mexique), en septembre 2003. Ces négociations doivent prendre fin en 2005. Parallèlement, les Etats-Unis poursuivent leurs efforts pour s'attaquer au problème de la surexploitation à la FAO, dans les organisations régionales de gestion des pêcheries et dans les autres organismes compétents. □

❑ COMMENT LA COOPERATION INTERNATIONALE DECOURAGE LA PECHE ILLICITE DANS LE PACIFIQUE NORD

Commandant John Davis, chef de la direction chargée de l'application de la réglementation sur la pêche, Service des garde-côtes des Etats-Unis

La coopération multinationale est indispensable pour obtenir le respect des mesures de conservation des pêcheries sur les vastes étendues des océans, déclare le commandant John Davis, du Service des garde-côtes des Etats-Unis. Dans son article, il montre comment la coopération entre les Etats-Unis et les autorités russes et chinoises a permis de réduire considérablement la pêche illicite au filet dérivant dans le Pacifique Nord.

La prévention de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée en haute mer est une tâche ardue. Les vastes zones maritimes à surveiller, les moyens limités de coercition dont on dispose et le grand nombre de navires de pêche qui naviguent ne font qu'aggraver la situation. La pêche illicite a pour résultat l'épuisement des stocks de poissons, des ressources naturelles et des réserves alimentaires de la planète. Nul pays ne peut, à lui seul, mettre fin à la pêche illicite, mais si les pays coopèrent et s'ils uniformisent leurs mesures de répression, ce type de pêche peut être découragé dans de nombreuses parties du monde.

Un exemple remarquable de ce genre de coopération internationale est celui de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord. La coopération, la planification et l'affectation de moyens de coercition par tous les États membres constituent un modèle dont devraient s'inspirer toutes les autres organisations régionales de gestion des pêcheries.

La Convention relative à la conservation des stocks des espèces anadromes de l'océan Pacifique Nord, qui a été signée en février 1992 et qui est entrée en vigueur en février 1993, a créé la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord en vue d'encourager la conservation des stocks anadromes – c'est-à-dire des poissons qui naissent en eau douce puis rejoignent la mer où ils vivent jusqu'à l'âge adulte avant de remonter les fleuves au moment du frai – ainsi que les espèces écologiquement apparentées qui vivent dans le Pacifique Nord.

Les parties contractantes à la commission sont le Canada, les Etats-Unis, le Japon et la Russie. En plus de promouvoir la conservation des stocks de poissons anadromes, les membres de la commission coopèrent étroitement pour faire respecter le moratoire de l'Assemblée générale des Nations unies de 1991 sur les grands filets dérivants de haute mer qui interdit l'utilisation de filets de plus de 2,5 kilomètres de long (1). Ces « rideaux de la mort » ont des effets dévastateurs sur la vie marine, des baleines aux oiseaux de mer et aux espèces anadromes dont la conservation est la raison d'être de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord.

Cette commission est la seule organisation régionale dont les statuts prévoient spécifiquement l'interopérabilité des services responsables de l'application de la réglementation. Les mesures de coercition prises conjointement par les parties ont permis de réduire la pêche illicite dans la zone d'application de la convention (2). Les navires contrevenants connus, dont le nombre atteignait 24 en 1998, ont quasiment disparu ces dernières années. Ce type de coopération multinationale visant à assurer le respect de la réglementation est indispensable à la protection future des ressources naturelles mondiales.

LA PLANIFICATION ET LA COORDINATION DES MESURES COERCITIVES

Il incombe au comité responsable de l'application de la réglementation de planifier et de coordonner les mesures coercitives dans la zone couverte par la convention. Chaque année, ce comité organise des groupes de travail afin de coordonner des patrouilles et de confirmer les procédures de notification lorsque des activités de pêche illicite sont détectées. Ces groupes de travail donnent des résultats évidents lors des opérations de lutte contre la pêche illicite pendant la saison où ce type de pêche bat son plein. Les avions CP-140 canadiens et les avions C-130 du Service des garde-côtes des Etats-Unis effectuent, à partir de l'Alaska, des patrouilles aériennes dans la zone couverte par la convention. Ils ont souvent à leur bord des agents du Service national de la pêche maritime des

Etats-Unis. En outre, durant le déploiement des avions C-140 canadiens, un responsable du ministère canadien de la défense nationale travaille dans les bureaux du Service des garde-côtes à Juneau pour coordonner les patrouilles ainsi que les mesures prises à la suite de l'observation d'activités illicites.

L'interopérabilité des forces des parties responsables de l'application des lois a été renforcée en 2001 lorsqu'un groupe mixte de coordination des informations a été établi pour les échanges de renseignements liés à la lutte pour la protection des stocks de saumon et la prévention de l'utilisation des filets de pêche dérivants dans la zone couverte par la convention. Ce groupe comprend des agents désignés par chacune des parties membres de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord. Les membres du groupe de coordination communiquent entre eux au moins une fois par mois afin de maintenir le contact et de coordonner la dissémination des informations avec les organismes publics compétents.

L'évaluation et l'amélioration permanentes des mesures coercitives ont été encore renforcées en octobre 2002 avec la création du groupe de travail chargé de l'application des procédures. Ce groupe a commencé à procéder à l'analyse des menaces et à dresser le portrait-robot des navires contrevenants. Le Service des garde-côtes est la principale source d'informations destinées au comité d'application. Il se fonde sur les activités de pêche antérieures, les conditions du marché, les facteurs politiques et les mesures de dissuasion pour déterminer chaque année le degré du risque de pêche illicite dans la zone couverte par la convention. Le Service des garde-côtes a aussi mis au point, à l'intention de toutes les parties, un cédérom contenant des photographies des navires utilisant des filets dérivants. Le groupe s'emploie à incorporer les renseignements fournis par toutes les parties dans l'évaluation des menaces et les données relatives au portrait-robot des navires contrevenants.

La Chine fournit une aide auxiliaire dans la zone d'application de la convention, bien qu'elle ne soit pas signataire de ce document. Elle coopère avec les Etats-Unis dans le cadre d'un mémorandum d'accord signé en 1993. Cet accord donne un pouvoir de coercition concernant les États sans pavillon et établit des procédures permettant aux autorités américaines et chinoises responsables de l'application de la loi de monter à bord des navires battant pavillon américain ou chinois qui sont soupçonnés de se livrer à des opérations de pêche illicite en haute mer. Il autorise les autorités chinoises

responsables de l'application de la réglementation de la pêche à s'embarquer sur des bâtiments du Service des garde-côtes pendant chaque saison de pêche au filet dérivant.

En tant qu'accord bilatéral, le mémorandum facilite et active les enquêtes sur des navires suspects rencontrés en haute mer. Des responsables chinois se rendent à Kodiak (Alaska) chaque année depuis 1994 et ils ont participé à un certain nombre d'abordages et de saisies de navires se livrant à la pêche illicite. Ils prennent part notamment aux vols de surveillance du Service des garde-côtes en haute mer à bord d'avions C-130 et prennent place dans les bâtiments du Service des garde-côtes quand des navires de pêche au filet dérivant sont repérés en haute mer.

LES BONS RESULTATS DES MESURES COERCITIVES

La coopération entre les États membres de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord a permis d'obtenir des résultats remarquables en matière d'interception de navires et de dissuasion de l'utilisation de filets de pêche dérivants en haute mer. En 1998, 4 des 24 navires soupçonnés de telles activités et repérés dans la zone de la convention ont été interceptés et saisis par des bâtiments du Service des garde-côtes des Etats-Unis et du Service frontalier de la Fédération de Russie. En 1999, 3 des 10 navires soupçonnés de pêche illicite au filet dérivant repérés dans la zone de la convention ont été interceptés et saisis grâce à la coordination des ressources des autorités canadiennes, russes, américaines et chinoises. En 2001, un seul navire de pêche a été repéré, intercepté et saisi pour pêche illicite dans la zone de la convention et aucun ne l'a été en 2002, bien qu'un navire ait été repéré en train de pêcher illicitement juste en dehors de la zone de la convention et dans la zone économique exclusive russe. Le Service frontalier de la Fédération de Russie a intercepté ce navire.

Les cas cités ci-dessous montrent que la coopération internationale a été nécessaire pour intercepter et saisir, au cours des trois dernières années, des navires qui se livraient à la pêche illicite, :

- Le 18 avril 1999, un avion canadien de surveillance a observé un navire qui se livrait à des opérations de pêche au filet dérivant sur une grande échelle, à environ 500 milles marins au sud-ouest d'Attu (Alaska). Le lendemain, ce navire a été repéré avec 16 km de filet immergés. Cette information a été communiquée au Service des garde-

côtes des Etats-Unis et au Service frontalier de la Fédération de Russie. Le 19 avril, le bâtiment « Rush » des garde-côtes a intercepté et identifié ce navire comme étant le « Lobana I » qui battait pavillon russe. Lors de l'arraisonnement, on a découvert 7 tonnes de saumon. Le 21 avril, la garde du « Lobana I » a été transférée au bâtiment « Brest » du Service frontalier de la Fédération de Russie aux fins de répression.

- Le 25 avril 1999, le bâtiment « Rush » du Service des garde-côtes a constaté qu'un navire battant pavillon chinois, le « Ying Fa », se livrait à la pêche au filet dérivant à environ 800 milles marins au sud-ouest d'Attu. Le « Ying Fa » a été arraisonné conformément au mémorandum d'accord entre les Etats-Unis et la Chine, avec l'aide d'un agent chinois qui se trouvait à bord du bâtiment « Rush ». L'arraisonnement a révélé la présence de 6,2 tonnes de saumon et d'un filet dérivant de 16 km. Le patron du navire a indiqué que son intention était d'obtenir 40 à 50 tonnes de saumon. Le gouvernement chinois a refusé de reconnaître l'immatriculation du « Ying Fa », qui a été assimilé à un navire sans nationalité, saisi et escorté jusqu'à Adak (Alaska) pour sanctions dans le cadre de la législation américaine.

- Le 1^{er} mai 1999, un avion C-130 de surveillance du Service des garde-côtes a observé que le « Tayun IV » se livrait à la pêche au filet dérivant sur une grande échelle en haute mer, à 450 milles marins au sud-ouest d'Attu (Alaska). Le 3 mai, le bâtiment « Rush » du Service des garde-côtes a intercepté et arraisonné ce navire battant pavillon russe et a découvert à son bord 2 tonnes de saumon. Le 6 mai, la garde du « Tayun-4 » a été transférée à un bâtiment du Service frontalier de la Fédération de Russie aux fins de répression.

- Le 12 mai 2000, le Service des garde-côtes, avec l'autorisation du gouvernement du Honduras, a saisi un navire battant pavillon hondurien, l'« Arctic Wind », pour pêche illicite au filet dérivant dans la zone de la convention. Au moins trois filets dérivants totalisant 32 km ont été abandonnés par l'« Arctic Wind ». Une baleine était prise dans l'un d'eux. Le navire a été vendu aux enchères pour 226 600 dollars, et le test de dépistage génétique du Service national de la pêche maritime a permis d'établir que plus de la moitié de la prise du navire se composait de saumons en provenance des zones de frai de l'Alaska.

- Le 6 mai 2001, des délégués à la réunion de coordination de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord ont participé à la première patrouille aérienne en haute mer dans la zone de la convention à bord d'un avion HC-130 du Service des garde-côtes des Etats-Unis, à partir de Petropavlovsk-Kamchatsky (Russie). Un chalutier transformé en navire de pêche au filet dérivant – identifié par la suite comme étant le « Sakhfrakt III », navire battant pavillon russe – a été observé en train pêcher au filet dérivant à 15 milles marins à l'intérieur de la zone économique exclusive russe, juste au-delà de la zone couverte par la convention. Un bâtiment du Service frontalier de la Fédération de Russie, le « Djerjinsky », a été contacté et immédiatement dérotté pour intercepter le « Sakhfrakt III ». Les autorités russes ont découvert que le navire était équipé pour la pêche au filet dérivant, qu'il avait à son bord des balises radio, cinq filets dérivants totalisant une longueur de 32 km, du matériel pour le traitement du poisson et des caisses d'emballage. Le « Djerjinsky » a donné au patron du navire l'ordre de remonter ses filets, qui contenaient 1 460 saumons. Le « Sakhfrakt-3 » a été escorté jusqu'à Petropavlovsk-Kamchatsky et inculpé de multiples violations de la législation russe. Son patron s'est vu retirer son permis de pêche pour une durée de trois ans et a été frappé d'une amende de 1,2 million de roubles (environ 41 000 dollars).

- En 2002, les avions de surveillance du Canada ont repéré trois navires correspondant au portrait-robot d'un navire de pêche au filet dérivant. L'enquête a révélé que l'un d'eux, le « MYS Nord », était un gros navire de pêche au filet dérivant opérant juste à l'intérieur de la zone économique exclusive russe. En mai 2002, le Canada a fourni aux parties à la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord la copie des preuves recueillies sur le « MYS Nord ». Les autorités russes ont mené une enquête, mais n'ont découvert aucune preuve de pêche au filet dérivant en haute mer. Elles ont cependant décidé d'inclure le « MYS Nord » dans la base de données de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord portant sur les navires soupçonnés de se livrer à la pêche au filet dérivant en haute mer.

CONCLUSION

Les eaux de la zone de haute mer où les activités de pêche illicite au filet dérivant sont les plus fréquentes ont été calmes en 2001 et 2002. Bien que cela soit probablement dû en partie à la détérioration des conditions du marché mondial du saumon, la coordination intensive des

mesures coercitives par les parties membres de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord et la publicité dont ont fait l'objet les interceptions de navires ces trois dernières années ont certainement eu un effet de dissuasion sur la pêche illicite en haute mer. Cette coopération internationale en matière de répression est nécessaire pour surmonter les vastes étendues océaniques et les problèmes de compétence associés à la pêche illicite en haute mer. La commission continue à accroître et à améliorer ses succès et elle est un excellent modèle dont devraient s'inspirer les autres organisations régionales de gestion des pêcheries qui cherchent à protéger les précieuses ressources naturelles des océans. □

1. A l'appui de cette résolution, les Etats-Unis ont adopté la loi sur la pêche au filet dérivant en haute mer.
2. La zone de la convention est définie comme « les eaux du Pacifique Nord et des mers adjacentes situées au nord du 33e degré de latitude nord, au-delà des 200 milles marins à partir des lignes de base servant à mesurer la largeur des eaux territoriales. »

□ LES CONSEQUENCES ECOLOGIQUES ET LES COUTS ECONOMIQUES DE L'EPUISEMENT DES STOCKS DE POISSONS

Angela Somma, spécialiste des ressources naturelles du Bureau de la pêche durable, Service national de la pêche maritime

La surexploitation des ressources halieutiques risque non seulement de réduire les stocks des espèces, que celles-ci soient visées ou non, mais aussi de compromettre l'écosystème marin, affirme Mme Angela Somma, du Service national de la pêche maritime qui relève du département américain du Commerce. En outre, dit-elle, la pêche excessive, conjuguée à la mauvaise gestion des pêcheries, fait perdre des milliards de dollars par an à cette branche d'activité, et les subventions accordées aux grandes flottes de pêche coûtent également des milliards de dollars.

Tout au long des années 1960 et 1970, le volume des captures en mer et en eau douce ne cessa d'augmenter, jusqu'à 6 % par an en moyenne. Dans les années 1980, ce taux de croissance se ralentit considérablement avant de marquer un temps d'arrêt dans les années 1990. Vers 1990, la production mondiale de poissons se stabilisa aux alentours d'environ 100 millions de tonnes par an et elle n'a pas beaucoup augmenté depuis. Si la production de l'aquaculture continua de progresser, les prises d'espèces sauvages dans les océans et en eau douce évoluèrent, elles, de manière inégale et leur niveau commença à stagner. Un consensus finit par se dégager : cette stagnation était la conséquence directe de la surexploitation des ressources halieutiques. Le présent article examine les coûts écologiques et économiques de ce phénomène.

Au cours des dix dernières années, il est apparu de plus en plus clairement que les ressources naguère jugées quasiment inépuisables étaient gravement surexploitées : à tour de rôle, les pêcheries affichaient une tendance orientée vers le déclin. Naguère abondants, les stocks de poissons de fond, tels le cabillaud en Nouvelle-Angleterre et dans l'est du Canada, étaient décimés, la population des thons géants de l'Atlantique était tombée à un niveau si bas que son renouvellement s'en trouvait menacé, et plusieurs espèces de saumon du Pacifique et de l'Atlantique furent placées sur la liste des espèces menacées d'extinction que tiennent les Etats-Unis. Le problème persiste. En octobre 2002, une commission scientifique internationale à caractère consultatif recommanda la cessation de la pêche au cabillaud en mer du Nord, en mer d'Irlande et à l'ouest de l'Ecosse. La

surexploitation des ressources se révèle évidemment préjudiciable aux stocks visés, mais elle nuit aussi à l'écosystème dans lequel évoluent ces poissons et elle pose des difficultés économiques pour les pêcheurs et les collectivités qui dépendent de la pêche.

Le problème de la surexploitation est généralisé tant dans les pays industriels que dans les pays en développement. Selon les estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), des principaux stocks ou groupes de stocks de poissons de mer pour lesquels on dispose de données, entre 47 % et 50 % seraient pleinement exploités, entre 15 % et 18 % seraient surexploités et entre 9 % et 10 % seraient épuisés ou commenceraient à se reconstituer. Autrement dit, près des trois quarts des principales pêcheries mondiales, si ce n'est plus, sont pleinement exploitées (1).

LES CONSEQUENCES ECOLOGIQUES DE LA SUREXPLOITATION

Ces conséquences sont nombreuses : réduction des captures des espèces visées, prise accidentelle excessive d'espèces non visées, de juvéniles ou d'espèces protégées et modification des écosystèmes.

Si elle persiste, la surexploitation peut entraîner la disparition des poissons les plus gros et les plus âgés d'une population ou d'un stock. Les populations surexploitées se caractérisent par la présence de poissons moins productifs, première étape du déclin des stocks. Le rendement moyen de toutes les pêcheries des Etats-Unis correspond à environ 60 % des estimations les plus généreuses du rendement potentiel à long terme de ces ressources (2).

A l'inverse, si l'on freine la surexploitation et que l'on gère les ressources halieutiques dans la durée, les pêcheries deviennent plus productives, le coût à l'unité de la capture des poissons diminue et le volume des prises augmente considérablement. En 1999, par exemple, la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique a établi un programme de renouvellement sur 10 ans des espadons de l'Atlantique

Nord, qui étaient surexploités. La réduction des prises constituait une composante fondamentale de cette initiative. Trois ans plus tard, la taille de ce stock atteindrait 94 % du niveau souhaité. Maintenant que ce programme est en bonne voie, cette commission a pu relever le quota des prises de thonidés lorsqu'elle a siégé en 2002.

D'après les estimations, la collecte d'espèces non visées représenterait environ le quart des captures mondiales de poissons. Ces espèces regroupent celles qui sont attrapées accidentellement mais non désirées ou qui doivent être rejetées conformément à la réglementation. Il peut s'agir d'espèces protégées, par exemple des mammifères marins ou des espèces menacées de disparition, des juvéniles trop petits pour être commercialisés ou d'autres espèces de poissons sans intérêt pour les pêcheurs, que ce soit sur le plan commercial ou sur celui des loisirs. Les espèces pêchées accidentellement sont en général rejetées, souvent mortes, en mer ou sur les côtes. Diverses techniques de pêche sont responsables de la capture indifférenciée de poissons, d'où les prises accessoires d'espèces. Les sennes coulissantes attrapent malencontreusement les poissons juvéniles et les mammifères marins, tels les dauphins. Les palangres sont le fléau des oiseaux de mer, des tortues et des poissons non visés. Les filets maillants font eux aussi le malheur des oiseaux de mer et, lorsqu'ils sont perdus ou abandonnés, ils continuent de prendre au piège et de tuer des animaux marins : c'est ce qu'on appelle « la pêche fantôme ». Les chaluts constituent un type de matériel particulièrement non sélectif, capable de capturer une quantité considérable d'espèces non visées. En outre, leurs répercussions sur les habitats benthiques suscitent des inquiétudes croissantes. Souvent traînés sur les fonds marins, ils risquent en effet d'endommager l'habitat des poissons.

Par ailleurs, la surexploitation peut avoir une incidence négative sur l'écosystème. Comme il a été noté précédemment, le volume mondial total des captures a atteint un plateau dans les années 1990. Dans certains cas, pour maintenir ce plateau, il a fallu modifier la composition des prises et s'attaquer à la chaîne alimentaire par le haut. Les grands prédateurs sont les premiers visés. Lorsque leurs stocks sont épuisés, on s'en prend aux poissons qui se retrouvent alors au haut de la chaîne, ce qui peut simplifier l'écosystème marin. Cette pratique, conjuguée à la modification d'habitats importants, risque d'avoir une incidence sur le volume des captures à l'avenir.

Les effets de la surexploitation se font aussi sentir sur l'équilibre écologique marin au point de porter atteinte à certaines espèces. Par exemple, le déclin des otaries de Steller, en Alaska, a été en partie attribué à la surexploitation de leurs principales sources d'alimentation, en l'occurrence le lieu, le cabillaud et le maquereau. Mais ce n'est pas tout : les écosystèmes, tels les récifs de corail, peuvent être indirectement compromis par la pêche excessive. Lorsque les poissons herbivores disparaissent des récifs de corail, les algues qui coexistent avec les coraux se multiplient et risquent d'envahir les récifs, en particulier si les eaux ont une forte teneur en azote. Comme elles bloquent souvent la lumière, elles contribuent à la destruction de ces colonies.

LES COUTS ECONOMIQUES

Lourde de conséquences pour l'environnement, la surexploitation des ressources halieutiques l'est aussi pour l'économie. Si les pêcheries étaient gérées dans la perspective de la durée, l'ensemble des captures pourrait augmenter de 10 millions de tonnes, ce qui rajouterait 16 milliards de dollars par an aux recettes mondiales brutes (3). Aux Etats-Unis, le renouvellement des stocks épuisés et l'interdiction de la surexploitation des ressources dans d'autres pêcheries pourraient dégager 2,9 milliards de dollars de plus chaque année (4). A l'heure actuelle, les recettes de la pêche oscillent aux alentours de 3 à 3,5 milliards de dollars. Autrement dit, la gestion durable des pêcheries à l'intérieur de la zone économique exclusive des Etats-Unis, d'une largeur de 200 milles marins (et la source de la plus grande partie des prises), pourrait presque doubler les recettes dans ce secteur de l'économie.

La mauvaise gestion et la surexploitation font que les résultats du secteur de la pêche sont médiocres. En 1992, la FAO a estimé que les recettes mondiales tirées des ventes des mareyeurs se chiffraient aux alentours de 70 milliards de dollars, alors que le coût de fonctionnement total de la flotte mondiale s'élevait à 85 milliards de dollars. Il s'agit là d'un déficit annuel de 15 milliards de dollars (5).

L'origine de ce déficit remonte au net accroissement de la flotte mondiale entre 1979 et 1989, laquelle aurait progressé de 322 %, selon la FAO, sans augmentation concomitante des ressources halieutiques (6). En fait, au cours de cette période, les captures mondiales ont augmenté deux fois moins vite que la flotte mondiale, ce qui a mis cette dernière en position de surcapacité. La surcapacité des navires dans les pêcheries ouvertes à tous prend souvent des allures de « derby » : tous les pêcheurs

s'empressement de capturer le plus grand nombre possible de poissons, le plus vite possible, avant que le quota ne soit atteint. Cette situation provoque souvent la saturation du marché, ce qui fait baisser les prix perçus par les pêcheurs tout en créant des problèmes d'approvisionnement à long terme pour les consommateurs. Elle débouche aussi sur la surcapacité du secteur de la transformation alimentaire et restreint les avantages économiques pour le consommateur.

Les prises excessives d'espèces non visées, corollaire fréquent de la surexploitation, ne sont pas sans conséquence économique non plus. Elles sont à l'origine du recul de la production dans les pêcheries d'espèces dont les juvéniles ont été rejetés ailleurs, de la diminution des emplois dans le secteur de la pêche et dans les usines de transformation alimentaire, et de pertes correspondantes dans les collectivités qui dépendent de ces activités.

Pour autant, le secteur de la pêche n'est pas le seul à se ressentir des coûts économiques associés à la surexploitation des ressources halieutiques. Le secteur public, lui aussi, se trouve perdant. Selon une étude récente de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le coût des services associés à la pêche (recherche, gestion et application de la loi) parmi les 30 Etats membres de cette institution représente environ 36 % du volume total des transferts financiers publics au secteur de la pêche (7). Le coût de ces services a atteint environ 2,5 milliards de dollars en 1999 (8). Il est difficile de connaître la part de ce coût attribuable à la surexploitation mais, parallèlement à celle-ci, la réglementation devient généralement de plus en plus complexe et les mesures coercitives répondent à un besoin accru, d'où un fardeau supplémentaire pour le secteur public qui est chargé de gérer ces ressources en diminution.

Les coûts associés aux subventions qui sont accordées au secteur de la pêche passent de moins en moins inaperçus. A l'échelle mondiale, ces subventions se chiffrent aux alentours de 14 milliards à 20 milliards de dollars par an (9). Celles qui réduisent les coûts fixes et variables ou qui accroissent les recettes sont source de distorsion des échanges et elles entravent la concurrence sur le marché mondial des produits de la mer. A cause d'elles, le niveau de la production augmente, ce qui entraîne la baisse des cours. Au fur et à mesure de la surexploitation des espèces, les quantités disponibles diminuent et les prix finissent par monter.

De même, le coût de la réduction de la surcapacité – si elle se fait au moyen du rachat par l'Etat des navires de pêche – n'est pas négligeable non plus. Aux Etats-Unis, à une exception près, tous les rachats de ce genre effectués de 1994 à 2002 ont été financés par l'Etat fédéral, à hauteur totale de 65 millions de dollars (10). Une étude récente a évalué à 999,6 millions de dollars le coût total d'un programme de rachat visant à supprimer la surcapacité dans cinq pêcheries relevant de l'Etat fédéral (pêcheries de poissons de fond en Nouvelle-Angleterre et aux larges de la côte ouest du pays, d'espadons sur la côte est, de requins capturés à la palangre dans l'Atlantique et de crevettes dans le golfe du Mexique) (11).

De toute évidence, la surexploitation des ressources halieutiques comporte des coûts tant pour l'économie que pour l'environnement. Le fait d'y mettre fin et de donner aux stocks le temps de se renouveler permettrait d'accroître la productivité et de maximiser les recettes dans la durée pour ce secteur. Une telle action s'impose pour stabiliser aussi bien les ressources halieutiques que le secteur de la pêche. □

1. FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, 2000
2. Service national de la pêche maritime des Etats-Unis (NMFS), « Our Living Oceans: Report on the Status of U.S. Living Marine Resources », 1999, juin 1999, p. 43.
3. FAO, « Marine Fisheries and the Law of the Sea: A Decade of Change, in The State of Food and Agriculture », 1992, p. 29-30 (données de 1989 sur les pêches mondiales)
4. Ministère du commerce des Etats-Unis, Administration nationale des études océanographiques et atmosphériques, « NOAA Strategic Plan: A Vision for 2005 », 1996, p. 89.
5. FAO, Situation mondiale des pêches, 1992, p. 7
6. S.M. Garcia et C. Newton, « Current Situation, Trends and Prospects in World Capture Fisheries », communication présentée lors de la Conférence sur la gestion des pêches, Tendances mondiales, Seattle, 14-16 juin 1994, p. 20-21.
7. OCDE, « Fisheries Management Costs Study: Experiences and Insights from OECD Countries », 2002, p. 5.
8. Ibid., p. 6.
9. Milazzo, Matteo, « Subsidies in World Fisheries, A Reexamination », 1998, p. 73.
10. NMFS, « Draft United States National Plan for the Management of Fishing Capacity », novembre 2002, p. 15.
11. NMFS, « The Estimated Vessel Buyback Program Costs to Eliminate Overcapacity in Five Federally Managed Fisheries », juin 2002.

❑ LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS A LA PECHE MARITIME

David Balton, directeur du Bureau de la conservation marine, département d'Etat des Etats-Unis

Les dix dernières années ont vu se multiplier les règles internationales et les directives à caractère facultatif concernant la pêche dans les eaux côtières et en haute mer. Dans le présent article, M. David Balton, du département d'Etat, récapitule l'évolution de la situation depuis la conférence de l'Organisation des Nations unies sur l'environnement et le développement en 1992 et jusqu'au Sommet mondial de l'ONU sur le développement durable en 2002.

Le monde de la pêche maritime a subi de profondes mutations au cours des dix dernières années. Au début des années 1990, la communauté internationale fut contrainte de se rendre à l'évidence: la capacité des navires de pêche dans un grand nombre de pêcheries importantes dépassait aussi bien la capacité de reproduction des ressources halieutiques que les instruments à la disposition des Etats et des organisations internationales pour la réglementation de ces pêcheries dans la perspective de leur durabilité. Les querelles de compétence territoriale relatives à certains stocks précieux de poissons accentuaient les conflits entre Etats et compromettaient la conservation efficace de ces ressources.

La conférence de Cancun sur la pêche responsable et celle de l'ONU sur l'environnement et le développement (CNUED), tenues toutes deux en 1992, mirent en branle une série de mesures visant à résoudre ce genre de difficultés. Au niveau mondial, on assista ainsi à la négociation de deux traités destinés à réglementer la pêche en mer ainsi qu'à l'adoption d'un « code de conduite » sans force exécutoire. L'ONU décréta un moratoire sur l'emploi des grands filets dérivants (d'une longueur supérieure à 2,5 km) en haute mer, lequel entra en vigueur en 1993. Plusieurs régimes relatifs à la pêche en mer dans diverses régions virent également le jour.

Devant la nécessité de parer à certains problèmes ponctuels, la communauté internationale se dota de quelques moyens supplémentaires, tels des instruments sans force exécutoire propres à réduire la capacité de pêche, à protéger les requins, à éviter la capture

accidentelle d'oiseaux de mer par les palangriers et à combattre la pêche illicite.

En outre, un certain nombre d'organisations régionales de gestion des pêcheries prirent des mesures visant à une meilleure maîtrise des zones exploitées dans leurs régions respectives. Certaines de ces organisations obligent leurs adhérents à interdire, dans leurs ports, le débarquement et le transbordement de poissons qui auraient été capturés de manière illicite. Dans un tel cas, d'autres demandent à leurs membres de restreindre les échanges internationaux. Par ailleurs, on note d'autres tendances, tels les appels lancés en faveur de la gestion des pêcheries dans le cadre de l'écosystème marin, la réduction, voire la suppression, des subventions préjudiciables au secteur de la pêche et la mise en place de programmes d'étiquetage écologique.

APERÇU DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Les pages qui suivent récapitulent brièvement les principaux instruments internationaux, qu'ils aient force exécutoire ou non, en rapport avec la gestion des pêcheries. Le lecteur intéressé pourra consulter divers sites sur l'internet qui contiennent de plus amples renseignements, en particulier le site de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (<http://www.fao.org/fi/sitef.asp>) et l'« Internet Guide to International Fisheries Law » (www.oceanlaw.net/guide.htm).

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982)

Entrée en vigueur en 1994, cette convention contient des dispositions générales relatives à la gestion des espaces marins. Ces dernières servent aussi de cadre à la formulation de règles plus précises dans la perspective de futurs instruments internationaux.

Pendant les dizaines d'années qui précédèrent la convention de 1982, de nombreux Etats avaient largement étendu leurs eaux territoriales au-delà de leurs zones côtières. Consciente de cette pratique, la convention codifia le statut de la « zone économique

exclusive». Depuis, les Etats côtiers jouissent d'une zone économique exclusive qui s'étend jusqu'à 200 milles marins (environ 370 km) à partir de leur littoral et à l'intérieur de laquelle ils sont pleinement maîtres des pêcheries. Comme 90 % au moins des ressources halieutiques sont capturées précisément dans un rayon de 200 milles marins, la convention de 1982 mit la vaste majorité des pêcheries à la disposition des Etats côtiers.

La contrepartie de cet avantage considérable, c'est que les Etats côtiers doivent s'acquitter de certaines obligations. La convention stipule en effet que tout Etat côtier doit fixer le tonnage des prises admissibles à l'intérieur de sa zone économique exclusive, protéger les ressources biologiques contre la surexploitation, prendre des mesures à même de réduire la capture d'espèces autres que les espèces visées, favoriser l'exploitation optimale des ressources biologiques, déterminer sa capacité d'exploitation des ressources biologiques de la zone économique exclusive et autoriser d'autres Etats à exploiter le reliquat du volume admissible.

La haute mer commence là où prend fin la zone économique exclusive. Si tous les Etats côtiers revendiquaient la zone de 200 milles marins auxquels ils ont droit, la haute mer couvrirait encore plus de 21 % de la surface de la Terre et environ 70 % de la superficie des océans. La convention de 1982 réaffirme le droit qu'ont traditionnellement tous les Etats de laisser leurs ressortissants et leurs navires pêcher en haute mer, mais elle assujettit ce droit à un certain nombre de conditions supplémentaires qui, pour être générales, n'en sont pas moins importantes.

La convention de 1982 autorise chaque Etat côtier à soumettre à ses lois sur la pêche tout navire qui se livrerait à cette activité à l'intérieur de sa zone économique exclusive. En règle générale, les navires de pêche en haute mer sont du ressort exclusif de l'Etat du pavillon (c'est-à-dire de l'Etat dans lequel le navire est immatriculé), encore que ce dernier puisse consentir à ce qu'un autre Etat prenne des mesures coercitives à leur égard.

L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion

Adopté par la FAO en 1993, cet accord a deux objectifs principaux :

- imposer à tous les Etats dont les navires de pêche

opèrent en haute mer une panoplie d'obligations visant à garantir que ces navires n'exercent aucune activité susceptible de compromettre la conservation et la gestion des ressources biologiques ;

- accroître la transparence de toutes les opérations de pêche en haute mer au moyen de la collecte et de la dissémination de données sur les navires de pêche opérant en haute mer et sur leurs activités.

Les aspects peut-être les plus audacieux de cet accord concernent trois nouvelles règles portant sur les opérations de pêche hauturière :

Règle 1 : tout Etat doit s'assurer que les navires autorisés à battre son pavillon n'exercent aucune activité susceptible de compromettre l'efficacité de mesures internationales de conservation et de gestion, que l'Etat du pavillon soit membre ou non de l'organisation régionale de gestion des pêcheries qui a adopté ces mesures.

Règle 2 : aucun navire ne doit être utilisé pour la pêche en haute mer à moins d'être autorisé à le faire par l'Etat du pavillon.

Règle 3 : aucun Etat ne doit donner cette autorisation à un navire battant son pavillon à moins d'être en mesure de contrôler les activités de ce navire.

Ces trois règles révèlent une conception nouvelle de la pêche hauturière. Pour s'y conformer, les Etats doivent surveiller activement les opérations des navires qui battent leur pavillon. Ils doivent décider au cas par cas d'autoriser ou non les navires à pêcher en haute mer. Chose plus importante encore, ils n'ont pas le droit d'autoriser un navire à pêcher en haute mer s'ils ne sont pas capables de l'empêcher d'enfreindre les règles arrêtées en matière de conservation.

Cet accord doit entrer en rigueur à la date de réception par la FAO du vingt-cinquième instrument d'adhésion. A ce jour, la FAO en a reçu 23 seulement.

L'Accord de l'ONU relatif aux stocks de poissons

Officiellement intitulé « Accord aux fins de l'application des dispositions de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des

stocks de poissons grands migrateurs», cet accord fut adopté à la suite d'une recommandation issue de la Conférence sur l'environnement et le développement, laquelle avait prôné l'adoption de mesures spécifiques pour faire face aux problèmes des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs.

Les stocks de poissons chevauchants sont ceux qui chevauchent les limites des zones économiques exclusives de deux pays ou plus et qui gagnent la haute mer voisine. C'est le cas, par exemple, de la morue dans l'Atlantique Nord-Ouest et du lieu dans la mer de Béring. Les poissons grands migrateurs, tels le thon et l'espadon, sont ceux qui se déplacent sur de vastes superficies en haute mer et qui franchissent la zone économique exclusive de nombreux Etats côtiers.

Cet accord fait fond sur certaines dispositions fondamentales de la convention de 1982 de l'ONU relative à ces deux catégories de stocks de poissons en vue de s'assurer de leur conservation et de leur gestion sur une base durable. Un autre aspect notable de cet accord concerne «le principe de précaution» qui est prôné en matière de gestion des stocks de poissons. Les organisations de pêche sont notamment priées de faire preuve de prudence dans l'attribution des quotas, en particulier lorsque les informations sur ces ressources sont incertaines, peu fiables ou inadéquates. Le manque de données adéquates n'est pas une raison de s'abstenir de prendre des mesures de conservation des stocks halieutiques ou d'en différer l'adoption. En outre, cet accord renforce le rôle des organisations régionales dans la gestion des stocks. Tout Etat désireux de pêcher dans ces zones doit adhérer à ces organisations ou, tout au moins, appliquer aux navires battant son pavillon les règles dont elles se sont dotées. Les Etats ont également l'obligation de régler leurs différends par des moyens pacifiques.

L'ONU adopta cet accord en 1995, à l'issue de trois années de négociations. Il est entré en vigueur en 2001 et, à ce jour, 32 Etats y sont parties.

Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable

La FAO adopta ce plan détaillé de gestion des ressources biologiques marines en 1995. Nonobstant son caractère facultatif, certaines de ses dispositions s'appuient sur des règles pertinentes de droit international, y compris celles de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982.

Ce code énonce des principes et des normes applicables à la conservation, à l'aménagement et au développement de toutes les pêcheries. Il vise également la capture, la transformation et le commerce du poisson et des produits de la pêche, les opérations de pêche, l'aquaculture, la recherche halieutique et l'intégration des pêches dans l'aménagement des zones côtières.

Ses principaux objectifs sont les suivants :

- établir des principes pour une pêche et des activités liées à la pêche menées de manière responsable, en tenant compte de tous leurs aspects biologiques, technologiques, économiques, sociaux, environnementaux et commerciaux pertinents ;
- établir des principes et des critères pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales visant la conservation responsable des ressources halieutiques et l'aménagement et le développement responsables de la pêche ;
- servir d'instrument de référence pour aider les Etats à mettre en place ou à améliorer le cadre juridique et institutionnel que requiert l'exercice de la pêche responsable, ainsi qu'à formuler et à mettre en application les mesures appropriées ;
- fournir des orientations utilisables, le cas échéant, pour la formulation et l'application d'accords internationaux et autres instruments juridiques, aussi bien obligatoires que facultatifs ;
- faciliter et promouvoir la coopération technique et financière ainsi que d'autres formes de coopération en matière de conservation des ressources halieutiques et d'aménagement et de développement de la pêche ;
- promouvoir la contribution de la pêche à la sécurité alimentaire et à la qualité des aliments tout en donnant la priorité aux besoins nutritionnels des communautés locales ;
- promouvoir la protection des ressources bioaquatiques et de leurs environnements, ainsi que des zones côtières ;
- promouvoir le commerce du poisson et des produits de la pêche, conformément aux normes internationales pertinentes, et éviter l'utilisation de mesures qui constituent des barrières cachées à un tel commerce ;

- promouvoir la recherche dans le domaine de la pêche, ainsi que dans le domaine des écosystèmes associés et des facteurs environnementaux pertinents; et

- fournir des normes de conduite à tous ceux impliqués dans le secteur de la pêche.

Les plans d'action internationaux de la FAO

En 1999, la FAO adopta trois instruments à caractère facultatif, connus sous le nom de plans d'action internationaux, pour s'attaquer à trois problèmes précis.

Le plus complexe et le plus ambitieux de ces instruments concerne la gestion de la « capacité de pêche », c'est-à-dire la capacité de la flotte de pêche mondiale d'exploiter les ressources halieutiques des océans. Un grand nombre d'études indiquent que, à l'échelle mondiale, la capacité totale de pêche est trop forte et qu'elle doit être réduite. Le problème est qu'il y a trop de navires de pêche qui font la chasse à trop peu de poissons. Si toutes les pêcheries ne sont pas touchées par une capacité de capture excessive, le fait est que ce problème ne cesse de s'aggraver. De nombreux stocks de poissons ne peuvent plus soutenir la moindre augmentation des captures, mais l'accroissement du nombre des navires et les améliorations techniques grèvent leur avenir. Le plan d'action international sur la gestion de la capacité de pêche engage la communauté internationale à s'attaquer à ce problème et il fixe les normes visant à ramener cette capacité à un niveau durable.

Un deuxième plan d'action international porte sur la question de la conservation et de la gestion des requins, tandis qu'un troisième vise la réduction des captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers. Le quatrième et dernier plan, adopté par la FAO en 2001, porte sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dont l'ampleur va croissant.

Le plan d'action du Sommet mondial sur le développement durable

Dix ans après la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, les grands de la planète se réunirent à Johannesburg, en Afrique du Sud, pour passer en revue les progrès réalisés depuis cette conférence. A l'issue de ce sommet, ils adoptèrent un plan d'action, lequel contient plusieurs engagements relatifs à la pêche internationale. Le plus important est celui qui a été pris de rétablir les stocks épuisés de manière urgente, au plus tard en 2015. □

□ L'ÉLABORATION ET L'APPLICATION DES ACCORDS INTERNATIONAUX DE CONSERVATION DES PÊCHERIES

Dean Swanson, Chef de la direction des pêcheries internationales, Service national de la pêche maritime

L'approche des Etats-Unis en matière de négociation et de mise en œuvre des accords portant sur les pêcheries pourrait servir d'exemple, déclare M. Dean Swanson, du Service national de la pêche maritime, qui relève du département américain du Commerce. Cette approche transparente et ouverte permet en effet d'obtenir de bons résultats, explique-t-il.

Un processus remarquable a été instauré aux Etats-Unis en ce qui concerne la négociation et la mise en œuvre des accords internationaux relatifs à la conservation et à la gestion des ressources biologiques marines. Ce processus est remarquable par les partenariats étroits formés entre les organes du gouvernement fédéral, le Congrès, les Etats fédérés, les groupes intéressés et l'opinion publique. Il est remarquable dans la mesure où la responsabilité principale des négociations et de l'application des accords passe constamment d'un organisme à l'autre. Et il est remarquable par le rôle de premier plan que les Etats-Unis jouent dans la conclusion d'accords satisfaisants depuis des décennies.

LES PARTENARIATS

Un processus transparent et ouvert à tous est une condition essentielle à l'élaboration, à la négociation et à l'application des accords internationaux. La participation à tous les stades des négociations de représentants des groupes intéressés enrichit le processus, en particulier lors de l'élaboration de prises de position, ainsi qu'en matière de communication et d'obtention d'informations. Ce n'est pas seulement parce que le Sénat des Etats-Unis devra donner son avis sur la plupart de ces accords et les ratifier qu'il est important de consulter les parlementaires et leurs collaborateurs; une telle coopération permet de veiller à ce que des textes de loi soient élaborés en connaissance de cause et qu'ils jouissent d'un soutien important dans les milieux intéressés.

Les partenariats formés par le département d'Etat, le Service national de la pêche maritime de l'Administration nationale océanique et atmosphérique et le Service des garde-côtes des Etats-Unis jouent un rôle essentiel lors de

la négociation de tels accords. Le département d'Etat use de son pouvoir de négociation et de ses compétences spécialisées, le Service national de la pêche maritime donne des informations sur l'état des ressources biologiques marines, et les pêcheurs étrangers et américains font part de leurs observations sur la mise en œuvre des accords envisagés, et notamment sur les mesures d'application. Le contrôle et l'application en mer des accords internationaux sur les ressources biologiques marines incombent en premier lieu au Service des garde-côtes des Etats-Unis. Dans certains cas, les Etats fédérés et les populations autochtones des Etats-Unis y prennent également part. L'alliance de ces attributions et de ces compétences complémentaires est la condition sine qua non de l'élaboration réussie de ces accords.

DES RESPONSABILITES EVOLUTIVES

L'adoption d'un accord international s'effectue en trois temps: pré-négociation, négociation et mise en œuvre.

Dans la phase de pré-négociation, le département d'Etat prend généralement la direction des opérations, en usant des pouvoirs et des attributions dont il est investi en matière de politique étrangère pour prendre en charge les échanges par voie diplomatique en vue d'organiser les négociations, de rassembler les informations nécessaires et de coordonner l'élaboration des positions des Etats-Unis. Parmi les organes du gouvernement fédéral participant à ce processus, le Service national de la pêche maritime fournit des informations et des connaissances spécialisées concernant les ressources biologiques marines et l'utilisation qui en est faite, la mise en œuvre des accords et leur exécution, tandis que le Service des garde-côtes des Etats-Unis fournit des conseils fondés sur ses responsabilités en matière de mise en application.

Des représentants de ces trois services, d'autres organismes, des Etats fédérés et des groupes intéressés forment généralement une équipe qui se prépare aux négociations et constitue, en tenant compte de l'avis de parlementaires, la délégation américaine pendant la phase de négociation. Il se peut qu'un accord soit conclu au terme d'une seule session ou au contraire de plusieurs décennies.

Si de telles négociations aboutissent, la mise en œuvre de l'accord fait intervenir des attributions différentes. Le texte de loi adopté par le Congrès en vue de l'application de l'accord confère en général des responsabilités en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques marines au ministre du commerce, qui a autorité sur le Service national de la pêche maritime. Ce dernier établit l'avant-projet de loi et promulgue des règlements. Ses hauts responsables ont le pouvoir de prendre des décisions au nom du gouvernement des Etats-Unis dans toute organisation ou tout mécanisme créé par le nouvel accord, en assumant par exemple les fonctions de commissaire des Etats-Unis. Si la direction des opérations est assumée tour à tour par différents organismes pendant la phase de mise en œuvre, les services et les groupes y participant restent les mêmes.

Le contrôle et l'exécution de la mise en œuvre de l'accord incombent à la fois, en mer, au Service des garde-côtes et, en zone littorale, au Service national de la pêche maritime. En cas de violation, ce dernier ouvre une enquête et engage des poursuites judiciaires, en coopération avec le Service des garde-côtes et le ministère de la justice. Le Service national de la pêche maritime recueille des données sur les ressources biologiques marines et l'utilisation qui en est faite, fournissant ainsi les meilleures données scientifiques disponibles pour les activités de conservation et de gestion.

LA CONCLUSION D'ACCORDS INTERNATIONAUX PERTINENTS

Cette collaboration a permis d'adopter au cours des dernières décennies de nombreux accords en matière de conservation et de gestion des ressources biologiques marines. Cette approche s'est modifiée pendant les années 1970 et 1980 à la suite de l'extension de la souveraineté nationale sur les eaux maritimes. Elle a également évolué dans les années 1990 à mesure que la gestion des pêcheries a dû commencer à prendre en compte la viabilité, la sécurité alimentaire et le commerce équitable. On peut obtenir des renseignements en anglais sur les progrès réalisés au cours des dix dernières années sur le site Internet du Service national de la pêche maritime (www.nmfs.noaa.gov/sfa/international/Reportcard_final.pdf).

A tout point de vue, cette approche transparente et ouverte de l'élaboration et de la mise en œuvre d'accords de conservation et de gestion a remporté un franc succès. Elle consiste avant tout à reconnaître et à employer les attributions et les compétences propres aux différents organes du gouvernement fédéral, au Congrès ainsi qu'à de multiples organisations et individus du secteur privé. En œuvrant de concert, ces différents acteurs continueront à obtenir la coopération internationale nécessaire à la conservation et à la gestion des ressources biologiques marines. □

□ QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DE LA PÊCHE DANS LE MONDE

David Doulman, agent de liaison principal du département des pêches, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a pris un certain nombre de mesures visant à remédier aux problèmes de la surexploitation des ressources halieutiques, déclare M. David Doulman, du département des pêches de la FAO. Il faut que les États fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour mettre fin à cette surexploitation, explique-t-il. A mesure que la gestion des pêcheries se complique, les pays en développement risquent d'accuser un retard encore plus grand par rapport aux pays industriels.

La surexploitation actuelle de nombreuses pêcheries où les captures se composent de poissons sauvages des océans et des mers peut difficilement s'expliquer par une seule cause générale. Il existe plutôt un ensemble de causes interdépendantes qui interviennent à différents degrés selon les situations. En règle générale, ces causes sont les suivantes :

- Une grande partie des pêcheries du monde, et en particulier des pêcheries de petite taille, reste accessible ou presque accessible. Même quand des efforts sont faits pour gérer ces pêcheries, les mesures prises suffisent rarement à restreindre ou à ramener à son niveau antérieur l'effort de pêche. De plus, l'application des mesures de gestion laisse souvent à désirer, les sanctions n'étant pas assez strictes pour décourager les pratiques irresponsables en matière de pêche.
- Les décisions impopulaires nécessaires à la gestion des pêcheries bénéficient d'un soutien politique insuffisant. Les pouvoirs publics ont tendance à adopter une approche à court terme et à reporter à plus tard les décisions difficiles en matière de gestion, à cause des conséquences sociales et économiques que de telles décisions entraînent. Malheureusement, ces attermoissements se produisent même lorsque le nombre de poissons pêchés et la rentabilité diminuent.

- La biologie des pêcheries constitue le principal domaine qui retient l'attention, tandis que l'encadrement des pêcheurs a suscité relativement peu d'intérêt. Cet état de fait se poursuit bien que la dimension humaine de la gestion des pêcheries et la nécessité de susciter un changement des pratiques des pêcheurs soient généralement considérées comme essentielles.

- Les insuffisances en matière de capacités et d'institutions, auxquelles se heurtent en particulier les pays en développement, restreignent la mise en œuvre de mesures efficaces de gestion des pêcheries. Le renforcement des capacités et des institutions ne peut cependant pas s'effectuer en dehors de tout contexte : il faut disposer au préalable d'un cadre directif qui permette aux programmes d'assistance technique et financière de se développer et de porter leurs fruits.

- Les systèmes de gestion des pêcheries font l'objet d'une centralisation croissante, les principaux intéressés participant peu à la prise de décision. Il est communément admis, en particulier au sein de la FAO, que les pêcheries de petite taille, notamment dans les pays en développement, ne peuvent être gérées efficacement par un système centralisé. Dans les pêcheries industrielles, les mérites de la cogestion ne sont plus à prouver, les pêcheurs et les associations professionnelles ayant saisi l'occasion de participer à l'évaluation et à l'élaboration de mesures de gestion et de veiller ensuite à leur mise en œuvre. Lorsque les associations professionnelles participent à l'élaboration de programmes de recherche, les pêcheurs et les organismes qui les représentent acceptent généralement de prendre en charge une partie des coûts y afférents. Toutefois, les bureaucrates chargés de l'administration des pêches ont souvent du mal à s'acquitter sans encombre de leur tâche dans un environnement où les pêcheurs, les collectivités locales et les associations professionnelles ont chacun leur mot à dire lors de la prise de décisions relatives à la gestion des pêcheries.

- Dans les pêcheries où les ressources sont partagées et exploitées en commun à l'échelle régionale, de grandes différences d'objectifs et d'approches entre participants risquent de nuire à l'efficacité des mesures de gestion. Bien que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) mette en relief le devoir qui incombe aux Etats de coopérer en matière de gestion des pêcheries, la coopération internationale atteint rarement le niveau requis pour obtenir des pratiques rationnelles et durables. De plus, la notion de gestion des pêcheries est souvent définie différemment selon les parties à un accord, en fonction de leurs intérêts particuliers et des pressions exercées par les pêcheurs.

- Le suivi, le contrôle et la surveillance (SCS) des pêches laisse souvent à désirer. Ce n'est que dans les cinq dernières années qu'il a été communément admis que le SCS faisait partie intégrante de la gestion des pêcheries et qu'il n'était pas une activité militaire ou policière. Sans le SCS, on ne peut être sûr que les objectifs fixés en matière de gestion des pêcheries seront atteints. Les mécanismes de SCS devraient être améliorés et renforcés au moyen d'échange d'informations, de coopération régionale et de l'introduction de technologies présentant un bon rapport coût-efficacité, comme par exemple des systèmes de surveillance des navires.

Les pêcheries régionales sont gérées collectivement par des organisations régionales de gestion des pêcheries. Il n'existe aucune autre méthode viable. Selon l'accord de l'ONU sur les stocks de poissons (1995), les organisations régionales sont investies d'un rôle essentiel en ce qui concerne la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs. Elles doivent promouvoir la coopération entre pays membres en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures de gestion. Si besoin est, elles doivent encourager des pays non membres à adhérer à leur organisation ou du moins à ne pas se livrer à des activités nuisant aux efforts de gestion entrepris à l'échelle régionale.

Etant donné la priorité accordée à l'échelle internationale à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, plusieurs organisations régionales ont pris publiquement position contre certains de leurs membres ainsi que contre certains Etats non membres, ce qui aurait été inimaginable il y a cinq ans. Comme le montrent les stratégies de dénonciation (« nommer pour faire honte ») adoptées par les organisations régionales, les mesures courtoises, modérées et diplomatiques du passé, dans le cadre desquelles les membres et autres pays contrevenants

n'étaient pas nommément cités, ne sont plus de cours. Des informations publiées sur l'internet donnent des listes de navires qui pratiquent une pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ainsi que leur pavillon et d'autres indications s'y rattachant. Il semble que la publication de telles informations ait une incidence positive sur les pratiques des navires et des flottes et qu'elle incite certains pays qui octroient des « pavillons de complaisance » à réprimer les navires contrevenants qui nuisent à leur réputation.

LE ROLE DE LA FAO EN MATIERE DE PROMOTION DE LA PECHE RESPONSABLE

La FAO a pour mission de suivre et d'évaluer l'évolution des pêcheries du monde entier et de diffuser ces informations auprès de la communauté internationale. Elle doit également promouvoir des pratiques responsables et viables à long terme en matière de pêche. A cette fin, la FAO a activement soutenu un certain nombre d'initiatives importantes, dont notamment :

- La Conférence de Cancun sur la pêche responsable, organisée en 1992 par le Mexique, dont les propositions ont été prises en considération lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est également tenue en 1992.

- La conclusion en 1993 de l'accord de la FAO visant à favoriser le respect des mesures de gestion. L'objectif de cet accord est de veiller à ce que tous les navires pêchant en haute mer y soient dûment autorisés et à ce que des registres nationaux et internationaux de ces navires soient tenus à jour. Cet accord devrait entrer en vigueur au milieu de l'année 2003. Il fait partie intégrante du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, adopté en 1995.

- L'élaboration du Code de conduite. Ce code non obligatoire adopte une approche globale de la promotion de la pêche responsable, en recommandant instamment une réforme structurelle du secteur de la pêche. Il synthétise le programme d'action de la FAO dans le domaine de la pêche et constitue un point de référence pour les travaux des administrations nationales chargées de la pêche. Certains pays ont d'ailleurs adopté des codes de conduite nationaux fondés sur le code de la FAO.

- La conclusion de quatre plans d'action internationaux visant à remédier à des problèmes précis évoqués dans le Code de conduite. Ces plans d'action portent sur la

gestion de la capacité de pêche, sur la protection des requins, sur les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers et sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Les Etats membres de la FAO sont priés de mettre en œuvre ces plans d'action en adoptant des plans d'action nationaux. Les progrès réalisés à cet égard varient selon les pays.

- Récemment, le Sommet mondial de 2002 sur le développement durable a conduit à l'adoption du plan de mise en œuvre de Johannesburg. Ce plan fixe des échéances pour l'accomplissement de certaines tâches, dont notamment la reconstitution d'ici à 2015 des stocks épuisés. En plus des objectifs relatifs à l'obtention de certains résultats, il préconise que la communauté internationale agisse de façon plus responsable pour parvenir à une meilleure viabilité dans le domaine de la pêche. La FAO jouera à cet égard un rôle de premier plan.

QUELQUES ELEMENTS DE REFLEXION

Il est indiqué dans le programme Action 21 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement que 50 % de la population mondiale vivait à moins de 60 kilomètres des côtes en 1992 et que cette proportion devrait atteindre 75 % en 2020. Cette population va exercer des pressions de plus en plus importantes sur toutes les ressources biologiques ou non des zones côtières. Etant donné la pauvreté et la précarité de l'emploi qui caractérisent bon nombre de villages de pêcheurs dans les pays en développement, il sera d'autant plus difficile de mettre en œuvre des pratiques responsables dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture.

Environ 90 % de l'activité de la pêche a lieu dans des eaux territoriales et dans des zones économiques exclusives, bien que la pêche en haute mer reste importante pour l'exploitation de certains stocks à haute valeur commerciale. Mais les problèmes de gestion les plus complexes et les plus graves concernent les zones économiques exclusives situées à moins de 200 milles marins des côtes. Cette situation restera inchangée dans un avenir proche. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur la gestion de ces pêcheries, qui sont indispensables à la sécurité alimentaire.

Dans les pays en développement, les captures côtières et continentales constituent la principale source de protéines pour une bonne partie de la population pauvre et

défavorisée. Selon les prévisions actuelles de l'exploitation des ressources, on s'attend à ce que les captures continuent de diminuer, malgré les capacités d'adaptation des stocks de poissons. En dépit de la croissance de la production aquacole, le prix du poisson augmentera probablement pour les pauvres, ce qui ne fera qu'accroître leur vulnérabilité sur le plan alimentaire.

La gestion des pêcheries est de plus en plus compliquée. Les pays dont les capacités et les institutions sont restreintes accuseront encore plus de retard par rapport à leurs homologues plus fortunés. Voici certains des concepts qui sont maintenant communément admis à l'échelle internationale :

- l'approche de la gestion des pêcheries qui tient compte de l'écosystème marin (il faut pour cela prendre en considération les effets de la pêche sur l'écosystème marin et les effets de l'écosystème marin sur la pêche) devrait être le fondement de cette gestion ;

- les pêcheries devraient être exploitées avec précaution : lorsque les effets de la pêche sur les stocks de poissons et sur l'écosystème marin ne sont pas connus avec certitude, la prudence devrait être de mise jusqu'à l'obtention de meilleures informations ;

- enfin, des indicateurs devraient servir à évaluer les progrès réalisés en vue de parvenir à une pêche responsable et durable.

Bien que ces concepts soient relativement dépourvus d'ambiguïté en théorie, ils sont difficiles à mettre en pratique. De plus, ils obligent les administrateurs de pêcheries à assumer une lourde responsabilité supplémentaire : recueillir et analyser des données et ensuite élaborer et mettre en œuvre des programmes de gestion. Les pays industriels signalent parfois la lourdeur de la mise en œuvre de l'approche axée sur l'écosystème marin : les évaluations supplémentaires des stocks de poissons nécessitent une formation plus poussée du personnel. Dans ces conditions, qu'en est-il des pays en développement ? Il y a tout lieu de penser que la mise en œuvre de nouvelles méthodes perfectionnées de gestion ne fera qu'accentuer l'écart déjà important qui sépare les pays en développement et les pays industriels dans ce domaine.

Les administrations de pêche ont la réputation de ne répondre aux problèmes de gestion qu'une fois que ces problèmes sont profondément ancrés. On constate

souvent une réticence à prendre des mesures responsables et préventives visant à réduire l'effort de pêche, à cause des répercussions sociales et économiques que cela entraîne. Par exemple, dans certains pays industriels, les décideurs font l'objet de pressions politiques très importantes visant à les empêcher de réduire les flottes de navires, même si les données scientifiques prouvent que l'effort de pêche ne peut être maintenu à son niveau actuel. Il serait irresponsable de retarder, même de cinq ans, la mise en œuvre de ces réductions des capacités de pêche. Les décideurs devraient faire preuve de fermeté et insister pour que ces réductions se concrétisent malgré les répercussions politiques. En prenant une telle position, ils indiqueront clairement à la communauté internationale que les pêcheries sont en danger et qu'elles doivent faire l'objet de soins à la fois préventifs et curatifs. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis, de la FAO ou de ses membres.

□ LES INTERETS DES ETATS-UNIS EN MATIERE DE CONSERVATION DES PECHERIES ET DES OCEANS

Scott Burns, Fonds mondial pour la nature

La gestion durable des pêcheries du monde entier permettrait de maintenir leur capacité de production pour les millions de personnes dont l'emploi en dépend ainsi que pour ceux, encore plus nombreux, dont l'alimentation en dépend, explique M. Scott Burns, du Fonds mondial pour la nature (WWF). Il est aujourd'hui nécessaire, dit-il, d'adopter les stratégies suivantes: une gestion plus rigoureuse des stocks de poissons migratoires, une réduction de la surcapacité des flottes de pêche grâce à la suppression des subventions et une protection stricte des zones marines les plus importantes sur le plan biologique.

Le sort des océans de la planète est inextricablement lié aux intérêts des Etats-Unis dans les domaines de l'économie et de la sécurité nationale. Les océans constituent une source d'emploi et de revenus pour des millions de personnes du monde entier. Lorsque l'on néglige la gestion durable des ressources marines, les intérêts à long terme des collectivités côtières en pâtissent, et le moteur économique dont dépend un très grand nombre de personnes est fragilisé. Dans de grandes pêcheries du monde entier, des ressources indispensables s'épuisent et des économies côtières sont menacées. La gestion durable des ressources marines permettra toutefois de maximiser le rendement économique et de renforcer des collectivités locales ainsi que notre économie nationale.

A l'étranger, à mesure que les ressources halieutiques s'épuisent, on observe que la rivalité entre pays ou entre secteurs s'intensifie et qu'elle peut mener à des affrontements, parfois violents. L'incident qui s'est récemment produit à la frontière maritime entre la Corée du Nord et la Corée du Sud – né d'un différend portant sur l'accès à des lieux de pêche – en est une parfaite illustration et rappelle que les Etats-Unis ont fortement intérêt à ce que les différends maritimes se règlent de façon pacifique dans le monde entier.

La prospérité de certains de nos plus importants alliés dépendra en partie de la mesure dans laquelle ils parviendront à préserver la faune et la flore des océans. Les Philippines, par exemple, sont situées au cœur de la

zone corallienne la plus importante du monde sur le plan biologique. Les coraux et la diversité remarquable des organismes qui en dépendent jouent un rôle de premier plan dans l'économie des Philippines. Mais ces communautés coralliennes essentielles se désintègrent, en partie à cause de la destruction mondiale des écosystèmes coralliens. Les activités humaines menacent près de 90 % des récifs coralliens de l'Asie du Sud Est, mettant ainsi en péril les avantages biologiques et économiques qu'en retirent les populations locales. Si rien n'est fait pour y remédier, cette crise des récifs coralliens ne fera que déstabiliser davantage les Etats côtiers situés sous les tropiques, des pays qui sont déjà, pour certains, fragiles sur les plans politique et économique.

DES TENDANCES ALARMANTES

L'évolution des pêcheries internationales est véritablement alarmante. Citons notamment l'épuisement des stocks de thon rouge dans le monde, la surexploitation généralisée, et souvent illicite, de la légine australe et l'épuisement des stocks de poissons des zones côtières de certaines des régions les plus pauvres du monde, du fait de navires originaires d'Europe et d'ailleurs pratiquant la pêche loin de leur port d'origine.

Aux Etats-Unis, la pêche pratiquée par des navires étrangers a des répercussions directes sur certains de nos plus importants stocks de poissons. Le lieu, le saumon et d'autres espèces pêchées en Alaska représentent environ la moitié des prises de poissons américaines. Mais nombre de ces stocks importants sont partagés avec la Russie, et la pêche illicite dans les eaux russes de la mer de Béring compromet sérieusement la viabilité de ces pêcheries.

En tant que consommateurs, en tant qu'employeurs et en tant que citoyens, nous dépendons tous des océans et de leurs ressources. Les trésors de la mer sont aussi divers que les filets de poisson qui garnissent de nombreux sandwiches et le lysat d'améboocytes de limule, composé dérivé du sang du crabe des Moluques qui sert à détecter dans tous les médicaments injectables et dans tous les instruments médicaux la présence d'endotoxine, une bactérie qui peut être mortelle pour l'être humain.

Si nous utilisons la mer à bon escient, les bienfaits qu'elle offre peuvent augmenter avec le temps. Malheureusement, les menaces qui pèsent sur la faune et la flore et les écosystèmes des océans n'ont jamais été aussi redoutables. De toutes les grandes pêcheries du monde, plus de 70 % sont exploitées soit excessivement soit au maximum de leurs capacités.

Pour remédier aux problèmes de nos océans, il faut changer de priorité: redoubler d'efforts en vue de renforcer la gestion à l'échelle internationale des populations de poissons migratoires, lancer de nouvelles initiatives visant à créer des conditions économiques qui soient compatibles avec la viabilité des océans et adopter un programme mondial de protection des zones marines les plus importantes sur le plan biologique, dans l'intérêt des générations à venir.

AMELIORER LA GESTION INTERNATIONALE DES PECHERIES

Pour chaque exemple de gestion efficace des pêcheries, il reste de trop nombreux cas de mauvaise gestion, de surexploitation et d'épuisement des stocks. Aucune solution ou formule unique n'existe pour ce problème. La gestion judicieuse des pêcheries nécessite à la fois volonté politique, prudence, respect des conseils scientifiques et souci de privilégier le long terme plutôt que les expédients.

Malheureusement, la réglementation internationale actuelle en matière de gestion des pêcheries ne suffit pas à remédier à ces problèmes. L'acceptation de la surexploitation est la règle et non l'exception. Trop souvent, les administrateurs des pêcheries ont choisi de maximiser les recettes à court terme et de mettre en péril le potentiel à long terme des pêcheries qu'ils gèrent. Récemment, les Etats-Unis ont joué un rôle de premier plan lors de l'élaboration du nouvel accord des Nations Unies qui régit la pêche des stocks de poissons grands migrateurs et des stocks de poissons chevauchants (Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons). Cet accord intègre des principes importants visant à assurer la viabilité des stocks de poissons et la protection de la faune et de la flore marines et impose de nouvelles mesures dans le but de promouvoir une coopération internationale plus efficace et rapide et de garantir la transparence lors de la prise de décisions. Toutefois, les conventions régionales régissant actuellement les pêcheries – ainsi que les organisations chargées de les mettre en œuvre – vont souvent directement à l'encontre des idéaux de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons.

La Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique a, par exemple, permis de mal gérer certaines des plus précieuses populations de poissons de l'océan Atlantique. L'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord n'a souvent tenu aucun compte des conseils scientifiques et a présidé à l'épuisement de pêcheries commerciales auparavant importantes et à la disparition de nombreuses montaisons traditionnelles de saumons.

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons stipule que les organisations régionales chargées de gérer les pêcheries doivent faire preuve de transparence. Ces organismes agissent depuis trop longtemps en huis clos. Le fait que le public n'ait aucun droit de regard a favorisé la prise de décisions peu claires.

Exposer au grand jour l'administration internationale des pêcheries ne pourra que garantir la transparence et mieux protéger les ressources halieutiques. Les Etats-Unis ont été l'un des premiers grands pays producteurs à ratifier l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons. Nous devons maintenant assortir nos promesses de fonds suffisants et prendre les mesures nécessaires afin que ce principe soit intégré – et respecté – dans tous les organismes internationaux dont nous sommes membres dans le secteur de la pêche.

Quels avantages y a-t-il à gagner d'une gestion plus conservatrice des populations de poissons? Davantage d'emplois, des prises plus importantes et des océans en meilleur état. D'après les prévisions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les captures de poissons pourraient considérablement augmenter à l'avenir si l'on mettait dès maintenant un frein à la surexploitation.

REMEDIER AUX EFFETS DE LA PECHE SUR L'ENVIRONNEMENT

L'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et d'autres instruments internationaux reconnaissent qu'il est important d'atténuer les effets négatifs de la pêche sur les espèces et sur les écosystèmes des océans. La pêche a notamment pour conséquence involontaire d'entraîner tous les ans des prises accessoires d'environ 20 millions de tonnes et, dans certains cas, la destruction d'habitats qui servent de base à la productivité marine et à la diversité biologique. Les prises accessoires sont par exemple de loin la plus grande menace qui pèse sur les populations de dauphins et d'autres cétacés.

La réduction des prises accessoires et l'atténuation des autres effets de la pêche sur l'environnement sont également souhaitables d'un point de vue économique. Les prises accessoires concernent souvent des espèces ayant une valeur commerciale, qui sont attrapées dans les filets avant d'avoir la taille nécessaire pour pouvoir être vendues. Dans le golfe du Mexique par exemple, les prises accessoires effectuées pendant la pêche à la crevette ont considérablement nui aux populations de vivaneaux.

Heureusement, il existe de nombreux exemples positifs de coopération de pêcheurs et de gestionnaires qui cherchent à résoudre le problème des prises accessoires. Dans les zones de pêche au thon du Pacifique Est, la prise accessoire de dauphins a été réduite de plus de 98 % grâce aux efforts concertés des pêcheurs et des pouvoirs publics locaux. Si nous fixons des priorités dans les pêcheries où la prise accessoire pose un grand problème et que nous nous employons sans relâche à y remédier, nous pourrions obtenir ailleurs des résultats du même ordre.

Cela se concrétisera dans les pêcheries internationales uniquement à condition que les conventions pertinentes soient modifiées de façon à imposer explicitement la réduction des prises accessoires et la protection de l'habitat – et que les Etats fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour exécuter véritablement ces nouvelles obligations.

CREER UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE FAVORABLE A LA PRESERVATION DES OCEANS

Les mesures de préservation ont de meilleures chances d'être appliquées lorsqu'elles sont compatibles avec les conditions économiques qui influencent les pratiques commerciales.

Cependant, aujourd'hui, les mesures d'incitation économiques sont le plus souvent incompatibles avec les objectifs de la politique maritime actuelle. Ce déséquilibre est le plus marqué dans le secteur de la pêche, où les incitations économiques favorisent l'expansion de flottes déjà trop grandes et stimulent une pêche effrénée qui n'est ni bonne sur le plan biologique ni prudente sur le plan économique.

Les Etats-Unis devraient jouer un rôle plus important en encourageant l'élaboration de mesures visant à remédier au problème de la surcapacité des flottes de pêche. Cette surcapacité est la première cause de la diminution

importante du nombre de cabillauds en Nouvelle-Angleterre et joue un rôle central dans la crise qui frappe la pêche à la sébaste du Pacifique et la pêche au crabe de l'Alaska. Elle menace également au plus haut point les pêcheries internationales qui sont de la plus haute importance pour les pêcheurs américains.

La surcapacité, favorisée par des subventions de grande ampleur qui atteignent de 15 à 20 milliards de dollars par an, est également liée à la pauvreté et au sous-développement lorsque des flottes subventionnées de pays industriels rivalisent avec de nouvelles entreprises de pêche locales. Les subventions ont contribué à financer toute une série de pratiques de mauvaise gestion qui ont fini par priver d'emploi des milliers de pêcheurs dans les pays en développement.

Dans les pêcheries victimes de surcapacité, les pêcheurs doivent déployer plus d'efforts et dépenser plus d'argent pour attraper moins de poissons et gagner moins d'argent. La surcapacité accroît également la destruction de l'habitat marin et les prises accessoires d'organismes marins. Si la réduction de la taille des flottes est peut-être la mesure la plus importante qui puisse être prise pour améliorer la viabilité à long terme des pêcheries et protéger la diversité biologique et les intérêts économiques des pêcheurs, les efforts internationaux déployés afin de mieux gérer la taille des flottes n'ont guère progressé. Le Plan d'action de la FAO visant à gérer la capacité de pêche est avant tout un exercice théorique. Dans les rares cas où des mesures sont prises en vue de maîtriser la croissance des flottes de pêche, ces mesures sont « trop timides et trop tardives ».

Dans le cas de la Commission interaméricaine du thon tropical, par exemple, les mesures actuelles de contrôle des capacités sont tout simplement inadéquates, bien qu'il soit prouvé que la surcapacité menace déjà les populations de thons et qu'elle affaiblit la rentabilité. Dans d'autres pêcheries internationales importantes, aucune mesure concrète n'a été prise en vue de remédier au problème que posent les flottes en expansion rapide. L'inaction persistante face à ce problème se traduira inévitablement par l'épuisement de stocks supplémentaires, par une baisse des bénéfices et par une aggravation des tensions entre groupes de pêcheurs et entre pays concurrents.

En 1997, le Fonds mondial pour la nature (WWF) a lancé une campagne internationale en faveur de la suppression des subventions qui sont à l'origine de la surexploitation. Un objectif essentiel de cette campagne

est de faire adopter, sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de nouvelles règles obligatoires et efficaces qui régiront les subventions accordées au secteur de la pêche. En novembre dernier, une décision importante a été prise: les ministres du commerce réunis à Doha (Qatar) ont accepté d'inscrire à l'ordre du jour du nouveau cycle de négociations de l'OMC la question des subventions accordées aux pêcheurs

PRESERVER LES ZONES MARINES LES PLUS IMPORTANTES SUR LE PLAN BIOLOGIQUE

Lorsqu'on s'efforce de remédier aux menaces qui pèsent sur nos océans, il est logique de commencer par les problèmes les plus urgents et de privilégier d'abord les habitats qui sont le plus importants pour la flore et la faune marines ainsi que les zones marines qui abritent la plus grande diversité biologique. A l'échelle mondiale, le WWF s'est associé à des chercheurs de renom du monde entier pour recenser les écosystèmes qui sont les plus importants pour la vie sur terre. Dans le domaine maritime, ces zones prioritaires comprennent la mer de Béring (qui abrite les pêcheries américaines les plus riches), les mers de Sulu et de Sulawesi au cœur de la zone maritime qui présente la plus grande diversité biologique et l'archipel des Galapagos, système marin sans équivalent et très productif. Ces lieux qui revêtent une importance particulière sur le plan biologique devraient être pris en considération à mesure que les Etats-Unis définissent leur ordre de priorité en matière de préservation des océans.

Dans ces régions importantes sur le plan biologique, les Etats-Unis devraient jouer un rôle de premier plan en encourageant la création de réseaux de zones protégées visant à préserver les multiples formes de vie de l'océan. On sait que les zones marines protégées constituent le meilleur moyen de préserver la diversité biologique des océans. Le problème est que les zones protégées sont actuellement trop peu nombreuses, trop dispersées et, à vrai dire, trop restreintes pour jouer un rôle en matière de préservation à grande échelle. A présent, moins de 1 % des océans et des régions côtières du monde font l'objet d'une quelconque forme de gestion ou de protection efficace.

Des études scientifiques récentes menées en Floride et dans les Caraïbes montrent que les zones protégées peuvent contribuer de façon décisive à la restauration des pêcheries. Reliées les unes aux autres au sein de réseaux, elles peuvent constituer l'élément central d'initiatives visant à préserver des sites marins de grande envergure – comme celle que les Etats-Unis ont prise dans l'archipel du sud de la Floride. Dans la zone « Dry Tortugas », par exemple, le WWF a créé, avec la coopération de pêcheurs et d'autres groupes intéressés, la plus grande réserve marine entièrement protégée des Etats-Unis. Compte tenu de l'expérience que nous avons acquise dans cette zone ainsi que de notre analyse des données scientifiques les plus récentes, nous sommes convaincus que des zones protégées bien conçues peuvent permettre d'atteindre les objectifs à long terme de tous les intéressés. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis, de la FAO ou de ses membres.

□ LE MARCHÉ MONDIAL DU POISSON ET LE BESOIN DE DISCIPLINES MULTILATÉRALES RELATIVES À LA PÊCHE

Justin LeBlanc, vice-président pour les relations avec le secteur public, Institut national de la pêche

En l'absence de la participation de tous les marchés pertinents, les programmes de conservation des pêcheries n'ont aucune chance d'aboutir, déclare M. Justin LeBlanc, de l'Institut national de la pêche. Il existe bien une convention internationale qui vise à protéger les espèces menacées de disparition et qui pourrait un jour faciliter l'application des mesures de conservation, ajoute-t-il, mais ses organes ne possèdent pas les compétences nécessaires pour le moment. L'Institut national de la pêche (National Fisheries Institute) représente les propriétaires de navires de pêche, les aquaculteurs, les industriels de la transformation des aliments, les importateurs, les exportateurs, les distributeurs, les détaillants et les restaurateurs.

Les gens qui vivent de la pêche aux Etats-Unis se heurtent souvent à un problème vexant, à savoir celui de la faiblesse des prix sur un marché mondial de plus en plus concurrentiel, alors qu'ils doivent assumer dans toute sa rigueur le lourd fardeau des lois et de la réglementation des Etats-Unis. Indépendamment du bien-fondé des considérations, scientifiques et autres, qui les sous-tendent, ces exigences placent les pêcheurs américains dans une position nettement désavantageuse dans la mesure où elles entraînent la hausse des coûts ou la baisse des rendements, voire les deux à la fois. L'assouplissement des mesures de conservation, qui rendrait les pêcheurs plus compétitifs, est un scénario improbable, indésirable même à de nombreux égards.

Une autre solution consisterait à amener les pêcheurs des autres pays à se mettre au pas de leurs collègues américains, mais c'est une tâche compliquée qui suppose l'adoption de régimes rigoureux de conservation et de gestion, de programmes d'éducation et de formation et la participation des principaux marchés des produits de la mer. Ces dernières années, les organismes internationaux de la pêche ont commencé à rajouter aux mesures traditionnelles de conservation et de gestion des contraintes controversées, qui affectent le marché, en réponse aux difficultés (financières et logistiques) de l'application des mesures de conservation et de gestion, en particulier en haute mer.

En règle générale, toute restriction de l'accès au marché doit être compatible avec les règles internationales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), présenter un caractère multilatéral et être mise en place par l'organisme compétent. Pour être véritablement efficaces, les entraves au marché doivent être adoptées par tous les pays qui participent à ce marché, un cas de figure difficile à réaliser. Les régimes de gestion des pêcheries en haute mer dont on dispose aujourd'hui se révèlent souvent impuissants à obtenir la participation de tous les intéressés. Peut-être un nouveau mécanisme s'impose-t-il.

LE CARACTÈRE MONDIAL DU COMMERCE DES PRODUITS DE LA MER ET LE MARCHÉ DES ETATS-UNIS

Les poissons et autres produits de la mer qui font l'objet des échanges internationaux revêtent des milliers de formes. Selon les statistiques de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le commerce international de ces produits dépasse 50 milliards de dollars par an depuis quelques années et il frise maintenant les 55 milliards de dollars. Toujours selon la FAO, le commerce international absorbe environ le tiers environ de la production mondiale des produits de la mer.

Les Etats-Unis se classent au 5e rang des pays pêcheurs; en 2001, leurs débarquements ont atteint 4,3 millions de tonnes et représenté quelque 3,2 milliards de dollars, d'après le Service national de la pêche maritime du ministère du commerce. Ils sont le troisième importateur au monde de produits de la mer, avec des importations évaluées à 9,9 milliards de dollars en 2001, tandis que leurs exportations de ces produits se sont chiffrées à 3,2 milliards de dollars cette même année, faisant d'eux le troisième exportateur mondial.

Ce déficit commercial se révèle encore plus prononcé en ce qui concerne certaines espèces. Par exemple, les débarquements de crevettes sont restés relativement stables ces dix dernières années, aux alentours de 91 000 tonnes, alors que les importations de ce crustacé sont passées de 318 000 tonnes à 544 000 tonnes en 2001.

Les prises d'espadons par les pêcheurs des Etats-Unis atteignent environ 7 000 tonnes par an, tandis que les importations de ce poisson portent sur 14 000 tonnes. D'autres produits de la mer appréciés aux Etats-Unis, tel le bar commun du Chili, sont entièrement tributaires des importations et font peut-être concurrence à d'autres produits américains qui pourraient les remplacer.

LE POIDS DES MESURES DE CONSERVATION PRISES PAR LES ETATS-UNIS

Face à un marché dont les lois sont souvent dictées par les importations, les pêcheurs des Etats-Unis doivent se soumettre à des obligations considérables en matière de protection de l'environnement contre les effets potentiellement néfastes de la pêche industrielle. Ces obligations sont souvent très lourdes de conséquences sur le plan économique, dans la mesure où elles imposent l'emploi de nouveaux engins de pêche, la fermeture de zones productives ou la limitation des périodes d'ouverture de la pêche, ou encore d'autres modifications des opérations en mer qui entraînent une perte d'efficacité et donc une diminution de la rentabilité.

Les pêcheries fédérales des Etats-Unis, sans exception, sont régies par la loi Magnuson-Stevens de conservation et de gestion de la pêche, laquelle stipule que tous les plans de gestion des pêcheries doivent prévenir la surexploitation des ressources halieutiques, atténuer au maximum les captures accidentelles et protéger l'habitat essentiel des poissons. En outre, le Service national de la pêche maritime impose le principe de précaution (« moins on est certain, plus il faut être prudent ») dans le cadre de la prise des décisions relatives aux pêcheries. Enfin, tous les plans de gestion doivent comporter une déclaration d'impact sur l'environnement, conformément à la loi sur la politique nationale de l'environnement.

Certaines espèces marines, telles les tortues de mer, sont protégées par la loi sur les espèces menacées, en vertu de laquelle la capture accessoire de ces animaux dans le cadre des opérations de pêche industrielle doit être ramenée à un niveau qui ne risque pas de compromettre la survie des espèces en question. Dès lors, les pêcheurs de crevettes des Etats-Unis sont tenus d'équiper leurs filets de dispositifs d'exclusion des tortues, ce qui leur fait perdre entre 5 % et 20 % de leurs crustacés, lesquels passent à travers le trou aménagé, et ceux qui pêchent l'espadon se voient interdire de vastes zones productives de façon à réduire les interactions avec les tortues de mer. Les mammifères marins sont protégés par une loi spéciale

qui fixe la capture accidentelle de ces animaux par les pêcheurs industriels à un niveau proche de zéro, indépendamment du degré d'extinction de cette population.

Dans le domaine de la pêche industrielle, ces obligations comptent parmi les normes environnementales les plus strictes au monde, et leur application, dans l'ensemble plutôt efficace, relève du Service national de la pêche maritime et du Service des garde-côtes. Par exemple, la pêche à la crevette dans le golfe du Mexique est conforme à 99 % à l'obligation d'utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues. La plupart des pêcheurs industriels des Etats-Unis sont acquis à l'objectif de la conservation et ils sont en général solidaires des lois et des règlements en ce sens, même si l'application au cas par cas de ces mesures peut les faire sourciller. Si d'aucuns souhaitent l'assouplissement des mesures de conservation, d'autres préféreraient au contraire voir les pays étrangers imposer un fardeau égal à leur flotte de pêche de façon à égaliser les chances sur le marché mondial.

LE CARACTERE LIMITE DES MESURES UNILATERALES

Parce que tous les pays n'ont pas les ressources et l'infrastructure à la disposition des Etats-Unis pour faire appliquer les mesures de conservation et de gestion, certains membres du secteur de la pêche aux Etats-Unis sont partisans de la formule qui consiste à stipuler à quelles conditions les produits de la mer peuvent être vendus sur le marché national et à les interdire carrément lorsque les prises sont incompatibles avec les lois et la réglementation américaines ou qu'elles ne respectent pas le seuil de conservation imposé aux pêcheurs américains. Voilà pourquoi toutes les crevettes importées aux Etats-Unis doivent avoir été capturées sans porter préjudice aux tortues, pourquoi la question des importations de thon privées de l'écolabel attestant la protection des dauphins continue d'alimenter les débats et pourquoi les importations d'espadons juvéniles de l'Atlantique sont interdites.

Les mesures unilatérales de ce genre doivent s'inscrire dans le droit fil des règles commerciales de l'OMC, ce qui signifie qu'elles sont d'autant plus difficiles à concevoir et à appliquer. Elles sont susceptibles de déclencher des représailles commerciales de la part des principaux pays importateurs de produits de la mer des Etats-Unis. Mais surtout, si elles donnent bonne conscience aux consommateurs américains, ces mesures restent

relativement sans effet sur la conservation puisque les producteurs n'ont qu'à se tourner vers des marchés moins pointilleux. Autrement dit, les espadons juvéniles finissent dans l'assiette des consommateurs de l'Union européenne, et non dans celle des Américains, et les crevettes pêchées sans respect pour les tortues de mer sont dirigées vers les marchés qui ne s'en formalisent pas. Qui plus est, les mesures unilatérales sont parfois adoptées non pour répondre aux impératifs de la conservation, mais, quoi qu'on en dise, pour servir des fins protectionnistes.

LA SUPERIORITE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX

Au vu des limitations intrinsèques des mesures commerciales unilatérales, une meilleure formule consisterait à rechercher la conclusion d'un accord multilatéral entre les pays qui souhaiteraient limiter l'accès à leur marché sur une base collective. Dans le cas des pêcheries en haute mer, les organisations régionales de gestion offrent le cadre idéal pour l'élaboration et l'application de ce genre d'accords multilatéraux, mais on peut envisager d'autres démarches. Les avantages des accords multilatéraux coulent de source: les producteurs qui ne respectent pas les règles se voient interdire une part croissante du marché. Il leur est aussi plus difficile de se dérober aux restrictions en allant vendre ailleurs ce qu'ils ne peuvent pas écouler ici. En outre, les mareyeurs sont en position de soutenir la concurrence des acheteurs d'autres produits sur le marché mondial.

Les instruments multilatéraux (tel le plan de documentation des prises du bar commun du Chili arrêté par la Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique) sont particulièrement adaptés à la lutte contre la pêche illicite, non réglementée et non déclarée, comme le préconise un plan d'action international de la FAO. Pour être efficaces, les plans de ce genre doivent comporter des modalités d'application qui feront naître la confiance dans les systèmes. Mais ils peuvent aussi avoir des limitations, en particulier dans les pays des principaux marchés qui ne participent ni à la conservation ni à la gestion des ressources, puisque ceux-ci n'ont pas de raison particulière de se conformer aux restrictions commerciales.

LE RENFORCEMENT DU CARACTERE MULTILATERAL DES ACCORDS

Comme les accords commerciaux multilatéraux ne peuvent pas tous toucher la totalité des pays représentés sur le marché, d'aucuns prônent l'adoption d'autres mécanismes dans le contexte du commerce mondial des produits de la mer. Ces derniers temps, l'idée d'ajouter ces produits aux annexes de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) a suscité un vif intérêt. La CITES offre des mécanismes prometteurs et capables, éventuellement, d'amener tous les pays intéressés à restreindre l'accès à leur marché pour les poissons et autres produits de la mer. Les Etats parties à cette convention s'engagent à interdire le commerce, sous quelque forme que ce soit, de certaines espèces (les tigres, par exemple) qui sont en danger ou menacées d'extinction.

A l'heure actuelle, malheureusement, la CITES n'est pas adaptée aux complexités du commerce international de ce qui est essentiellement un produit alimentaire. Des questions fondamentales demeurent quant à l'applicabilité de la CITES aux produits de la mer. La surexploitation des ressources halieutiques, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et les pratiques incompatibles avec une conception dans la durée peuvent assurément compromettre la productivité des pêcheries, mais elles menacent rarement ces ressources d'extinction.

Des questions de taille persistent quant à l'application de la CITES dans le contexte de la pêche industrielle.

Par exemple, la CITES précise que «les spécimens qui ressemblent aux spécimens d'une espèce» doivent être inscrits dans les annexes de la convention et sujets aux mécanismes commerciaux. Pour se soustraire à cette obligation, une personne non initiée doit pouvoir distinguer les espèces entre elles. Or les scientifiques eux-mêmes spécialistes de ces questions ont énormément de mal à différencier une espèce de poissons d'une autre, et à plus forte raison les filets de poisson blanc entre eux.

En outre, la convention fait l'impasse sur les « doubles inscriptions », c'est-à-dire le fait d'inscrire un sous-groupe d'une espèce, mais pas l'espèce tout entière: ainsi ne pourrait-elle pas faire de différence entre le lieu russe et le lieu américain.

Enfin, la CITES ne dispose pas de mécanismes clairs pour rayer de sa liste une espèce dont elle interdit le commerce. Les pêcheries sont dynamiques et capables de changements rapides, brusques même. Or la CITES ne prévoit pas de modalités de radiation des espèces, démarche qui pourrait se révéler nécessaire consécutivement à la reconstitution des stocks.

CONCLUSION

Avant de pouvoir participer de manière constructive à la réglementation du commerce des produits de la mer, les organes de la CITES doivent acquérir des compétences spécifiques. Tout au moins devraient-ils solliciter l'expertise de la FAO dans le cadre d'un mécanisme de consultation, puisque cette organisation est la seule institution internationale qui réunisse régulièrement des spécialistes des pêcheries au niveau mondial. Ce mécanisme de consultation devrait être extrêmement structuré, comme le recommande le sous-comité de la FAO sur la commercialisation du poisson. Mieux encore, on pourrait modifier la convention de façon à pouvoir déléguer au jugement de spécialistes relevant des organismes régionaux de gestion des pêcheries. Quand les organes de la CITES pourront faire appel à leur expertise, et alors seulement, ils seront en mesure d'avoir une influence sur l'accès aux marchés de manière vraiment utile. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis, de la FAO ou de ses membres.

□ UN PAYS EN DEVELOPPEMENT MET FIN A LA SUREXPLOITATION DE SES RESSOURCES HALIEUTIQUES PAR DES NAVIRES DE PECHE ETRANGERS

Paul Nichols, conseiller spécial du ministre namibien de la Pêche et des Ressources marines

Des flottes de pêche étrangères surexploitaient les eaux situées le long de la côte de la Namibie avant l'accession de ce pays à l'indépendance en 1990, indique le conseiller spécial du ministre namibien de la Pêche et des Ressources marines, M. Paul Nichols. Depuis lors, le gouvernement namibien a pris d'énergiques mesures de réglementation qui ont permis de mettre fin à la surexploitation et de reconstituer les stocks de poissons quasiment épuisés. Ces mesures bénéficient d'un important soutien de la part des entreprises namibiennes de pêche.

L'histoire des pêcheries namibiennes se caractérise, dans un premier temps, par une surexploitation effrénée – principalement par les flottes de pêche d'Europe et des pays de l'Est – qui a entraîné un quasi épuisement de nombreux stocks de poissons. Cette période a été suivie d'une reconstitution spectaculaire des ressources halieutiques après l'accession à l'indépendance du pays en 1990 et à la suite de l'application d'un système de gestion des ressources halieutiques qui comprend un régime extrêmement efficace et rentable de suivi, de contrôle et de surveillance. Le succès enregistré par la Namibie après son indépendance illustre ce qu'un jeune pays en développement peut réaliser s'il existe des ressources suffisantes et la volonté politique nécessaire pour appuyer la gestion des pêcheries.

En raison principalement du courant froid de Benguela qui est riche en éléments nutritifs, les eaux namibiennes sont très poissonneuses. Avant 1990, la pêche industrielle – effectuée principalement par des navires espagnols et soviétiques et, à un moindre degré par des navires du Portugal, d'Afrique du Sud, de Roumanie, de Pologne, de Bulgarie et de Cuba – avait considérablement réduit tous les principaux stocks de poissons.

Durant les années 1960, les navires-usines sud-africains transformaient le poisson en mer en dehors des eaux territoriales (22 km de large) relevant de l'administration namibienne de la pêche. La surexploitation a entraîné une baisse rapide des stocks de sardines, puis l'épuisement des stocks d'anchois.

A partir de 1964, l'intérêt porté par l'étranger aux pêcheries situées au large de la Namibie s'est rapidement accru avec l'apparition des chalutiers-congélateurs au long cours. Alors que les captures de merluches avaient atteint 47 600 tonnes en 1964, elles étaient passées à 820 000 tonnes en 1972, et il est probable qu'elles étaient bien supérieures à ce chiffre.

La Commission internationale des pêches dans l'Atlantique Sud-Est établie en 1969 dans le but d'améliorer la gestion des pêcheries était en réalité utilisée par la plupart de ses 17 Etats membres pour légitimer le pillage des stocks de poissons dans l'Atlantique Sud-Est, en particulier dans les eaux namibiennes. A son indépendance, la Namibie a refusé de devenir membre de cette commission, qui est actuellement en cours de dissolution.

L'ELABORATION D'UN REGIME DE GESTION

Alors que les stocks de poisson étaient systématiquement surexploités au moment de l'accession à l'indépendance du pays, le nouveau gouvernement namibien prit rapidement des mesures afin de créer une administration chargée de la pêche, le ministère de la pêche et des ressources marines, et de mettre au point une stratégie de vaste portée destinée à permettre de reconstituer les stocks et d'établir une industrie nationale de la pêche et de transformation du poisson avec la participation active des Namibiens.

L'un des premiers textes adoptés par le Parlement a été la loi de 1990 sur les eaux territoriales et sur la zone économique exclusive de la Namibie, ce qui illustre l'importance accordée à la pêche par ce pays. En 1992, le Parlement a voté la loi sur la pêche maritime. Par la suite, la Namibie a signé un certain nombre de conventions et d'accords internationaux sur la pêche. Les nouvelles obligations en découlant ont entraîné une révision de la loi de 1992, qui a été remplacée, en 2001, par la loi sur les ressources marines. Les principaux éléments du système de gestion défini dans cette loi sont exposés ci-dessous.

LES MESURES DE GESTION

- Les droits de pêche, ou droits d'exploitation, sont l'élément central du régime namibien de gestion des pêcheries. Ces droits limitent l'accès aux pêcheries afin de protéger les ressources halieutiques et de maintenir des opérations durables. On compte actuellement 152 détenteurs de droits de pêche. Ces droits sont accordés pour des périodes de 7, 10, 15 ou 20 ans en fonction de divers facteurs, en particulier du montant des investissements et du degré de participation namibienne au capital. Les droits de pêche ne sont pas librement cessibles en Namibie, conformément à l'objectif de « namibiénisation » poursuivi par le gouvernement dans ce secteur.

- Tous les navires doivent obtenir un permis pour pouvoir s'adonner à la pêche industrielle dans les 200 milles marins de la zone économique exclusive namibienne. Tout navire battant pavillon namibien doit également obtenir un permis pour exploiter les ressources halieutiques en dehors de cette zone.

- En vue de garantir la pérennité de la pêche, le tonnage des prises admissibles est fixé pour chacune des principales espèces de poisson, en fonction des recommandations faites par les scientifiques spécialisés du ministère de la pêche.

- Afin de donner aux entreprises de pêche suffisamment de renseignements pour préparer la saison de la pêche, le tonnage des prises admissibles est réparti entre les détenteurs de droits de pêche dans chaque pêcherie sous forme de quota. Ces quotas ne sont pas cessibles de façon permanente.

- Les droits perçus par l'Etat lui procurent des recettes et incitent les entreprises à atteindre des objectifs en matière tant de conservation des ressources que de « namibiénisation ». Les droits les plus importants sont perçus sur les quotas alloués. Les droits sur la pêche accessoire sont utilisés pour décourager la capture d'espèces non visées. Ils ne sont cependant pas assez élevés pour encourager le dumping. Un certain pourcentage de prises accessoires n'est pas taxé étant donné qu'un volume raisonnable de pêche accessoire est inévitable. Une taxe au profit du Fonds des ressources marines est prélevée par tonne de prises pour financer la recherche sur la pêche et les programmes de formation. En outre, les propriétaires de navires de pêche versent une redevance pour obtenir un permis leur permettant de pêcher légalement dans les

eaux namibiennes; chaque année, de 300 à 350 navires de pêche reçoivent un permis.

- Le secteur namibien de la pêche ne reçoit pas de subventions. La Namibie s'oppose énergiquement à l'utilisation par les autres pays des subventions qui entraînent la surcapitalisation, qui ont des effets de distorsion sur le commerce, qui aboutissent à la surexploitation et qui encouragent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. En revanche, le système namibien fondé sur les droits de pêche et sur les taxes liées aux quotas donne de bons résultats: les stocks sont plus abondants, la réglementation est mieux observée, et le secteur de la pêche, qui est favorable à une gestion responsable de la pêche, est devenu efficace et rentable.

- La Namibie exécute les obligations découlant de son adhésion à des organisations internationales, à des accords et à des conventions concernant la pêche en les publiant dans son journal officiel.

LES MESURES DE SUIVI, DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE

Lorsque la Namibie a créé sa zone économique exclusive de 200 milles marins, une centaine de navires étrangers pêchaient de façon illicite dans les eaux namibiennes. Les autres petits Etats côtiers, qui étaient dans l'impossibilité d'empêcher de telles activités dans leur zone économique exclusive, n'avaient guère d'autre solution que de sanctionner la poursuite des activités étrangères grâce à des accords d'autorisation qui ne leur donnaient pas de contrôle réel.

La Namibie, pour sa part, décida de prendre des mesures pour profiter des avantages d'une utilisation durable de ses pêcheries. En 1990 et 1991, 12 chalutiers, dont 11 espagnols et 1 congolais, furent arraisonnés pour pêche illicite et leurs propriétaires poursuivis en justice avec succès; la Namibie a saisi la plupart de ces navires en vertu d'une décision judiciaire. Ces mesures ont montré clairement aux milieux de la pêche étrangers que la Namibie prenait au sérieux le respect de sa souveraineté sur sa zone économique exclusive. D'autres incidents de pêche illicite ont eu lieu par la suite, mais des mesures efficaces de suivi, de contrôle, de surveillance et d'application des lois ont découragé les contrevenants et amélioré le respect de la réglementation namibienne par les navires de pêche détenteurs de permis.

Le système de contrôle de la Namibie a évolué au cours des années pour devenir ce que la communauté internationale considère aujourd'hui comme un dispositif extrêmement efficace. Un élément capital de ce succès est le soutien financier, humain et matériel du gouvernement namibien. Le coût pour le gouvernement et l'industrie de ce système de contrôle a été maintenu en rapport avec la valeur du secteur. De 1994 à 1997, le coût total, pour le gouvernement namibien, de la gestion des pêcheries, y compris les travaux de recherche sur la pêche et le système de contrôle, représentait environ 6 % de la valeur des débarquements. Il est tombé à 4,9 % en 1998 et à 3,6 % en 1999 en raison de l'accroissement de la valeur des débarquements. Ce coût est en rapport avec la valeur économique du secteur de la pêche quand on le compare à celui des autres systèmes efficaces de gestion des pêcheries appliqués à l'étranger.

Un programme intégré d'inspection et de patrouilles en mer, sur terre et dans l'espace aérien, assure le respect permanent de la législation namibienne sur la pêche. Les principales caractéristiques de ce programme sont les suivantes :

- La présence d'observateurs à bord de pratiquement tous les grands navires garantit le respect de la réglementation et permet la collecte de données scientifiques. La création de la nouvelle Agence d'observation des pêcheries dans le cadre de la loi sur les ressources marines contribuera à accroître les moyens nécessaires à cet égard.
- Des patrouilles systématiques en mer visent à assurer le respect des conditions de la pêche par les navires détenteurs de permis grâce à des inspections périodiques. Des patrouilles aériennes détectent et découragent les activités des navires de pêche non détenteurs de permis et surveillent les mouvements et les activités de la flotte titulaire de permis. Des patrouilles côtières assurent le respect, par les pêcheurs amateurs et commerciaux, des mesures de conservation des ressources côtières.
- La surveillance complète, par des inspecteurs côtiers, de tous les débarquements dans les 2 ports de pêche industrielle, Walvis Bay et Luderitz, assure le respect des quotas et le paiement des droits.
- Tous les navires sont tenus de signaler leurs sorties et leurs entrées dans la zone économique exclusive ainsi que leurs prises quotidiennes sous forme d'inscription sur leur livre de bord.

- La Namibie a fait de grands progrès dans l'application d'un système national de surveillance des navires par satellite. Une fois ce dispositif pleinement opérationnel, il sera possible de surveiller en temps réel les mouvements et les activités des navires de pêche. Le système choisi est déjà utilisé au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Etats-Unis, au Maroc et, plus près de la Namibie, en Afrique du Sud et au Mozambique. La Namibie est pleinement disposée à collaborer à la mise au point d'un système régional rentable de surveillance par satellite.

LA COOPERATION REGIONALE ET INTERNATIONALE

La coopération régionale en matière de gestion des pêcheries est facilitée par un certain nombre de mécanismes. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) applique deux programmes régionaux particulièrement pertinents : le programme régional d'information sur la pêche, qui vise à rassembler et à disséminer des informations à point nommé, pertinentes, accessibles, utilisables et rentables pour améliorer la gestion des ressources halieutiques dans les Etats membres de la SADC, ainsi que le programme régional de surveillance de la pêche qui vise à améliorer les moyens nationaux de surveillance efficace, rentable et durable et la coopération dans ce domaine.

Une initiative récente, le protocole de la SADC sur la pêche, a pour but de promouvoir une utilisation responsable et durable des ressources biologiques aquatiques et des écosystèmes aquatiques dans les Etats membres de la SADC.

Neuf Etats ont signé en Namibie, le 20 avril 2001, une convention portant création de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est (SEAFO). Il s'agit de la première convention de ce genre signée depuis l'accord de l'ONU sur les stocks de poissons, qui remonte à 1995. La SEAFO établit un régime de gestion pour la conservation et l'exploitation durable des poissons, mollusques, crustacés et autres espèces sédentaires dans la partie de la haute mer qui correspond essentiellement à la zone statistique 47 de la FAO. Elle exclut les espèces sédentaires qui relèvent des Etats côtiers, ainsi que le thon et les espèces voisines qui sont du ressort de la Commission internationale pour la conservation des thons de l'Atlantique. La Namibie a adhéré à cette commission en 1999 et respecte ses instruments de gestion pour enrayer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée du thon.

En tant que membre de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, la Namibie se conforme au système de documentation des prises de cette commission de manière à réduire la pêche illicite dans les eaux de l'Antarctique.

CONCLUSION

Depuis son indépendance, la Namibie a mis en place avec succès, dans le domaine de la pêche maritime, un cadre stratégique, juridique et de gestion qui donne d'excellents résultats. Le secteur de la pêche a contribué à concurrence de 221,1 millions de dollars au produit intérieur brut du pays en 2000. Les exportations se sont chiffrées à 354 millions de dollars en 2001. Le nombre d'usines de transformation de poissons à chair blanche est passé de 0 en 1991 à plus de 20 en 2002, et cette branche d'activité emploie maintenant quelque 4 000 personnes. Depuis 1990, l'ensemble des investissements dans le secteur de la pêche (navires de pêche, infrastructure côtière, y compris les nouvelles usines de traitement du poisson) ont atteint 200 millions de dollars.

La système de gestion des pêcheries fondé sur les droits comprend un dispositif de contrôle efficace dont le coût est proportionnel à la valeur socio-économique de ce secteur. Il s'ensuit que le secteur namibien de la pêche se conforme bien à la réglementation en vigueur, ce qui était loin d'être le cas en 1990. □

Note: les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ou la politique du gouvernement des Etats-Unis, de la FAO ou de ses membres.

FAITS ET CHIFFRES

□ ANALYSE DES DONNÉES MONDIALES RECENTES SUR L'ÉTAT DES STOCKS DE POISSONS

Dans le discours qu'il a prononcé lors de l'ouverture de la Conférence de Reykjavik de 2001 sur la pêche responsable dans l'écosystème marin, le directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), M. Jacques Diouf, a ainsi résumé la situation des pêcheries mondiales :

« Les ressources des océans ne sont pas infinies. Même si elles sont, pour la plupart, exploitées à fond, l'accès à ces ressources reste libre dans un trop grand nombre de pêcheries. En conséquence, on a aujourd'hui trop de bateaux de pêche et pas assez de poissons. Cette situation est due à l'excès d'investissements dans le secteur de la pêche qui s'est traduit par une surexploitation (...) La tâche qui nous incombe consiste à étudier comment aménager les pêches afin de garantir l'utilisation durable des ressources vivrières pour les générations présentes et futures, sans porter atteinte à la capacité de l'écosystème d'assurer la subsistance de l'homme. »

La communauté internationale tente depuis plus de trente ans de parvenir à une exploitation durable des ressources halieutiques. De fait, en 1947, la Conférence de Londres sur la surexploitation visait déjà à remédier à un problème qui s'était progressivement aggravé au fil des ans, sans toutefois que soit conclu un accord sur les mesures à prendre. Si l'on avait pris des mesures de prévention à la suite de la Conférence de Londres, on aurait pu éviter l'épuisement, dans les années 1990, de l'une des pêcheries

commerciales les plus anciennes et les plus connues du monde, la pêcherie du cabillaud de l'Atlantique Nord. Dix ans plus tard, les données scientifiques montrent que les stocks de cabillaud de l'Atlantique Nord ne se sont pas encore reconstitués dans des proportions qui permettraient la reprise même restreinte de la pêche industrielle.

En 1982, au terme de longues et complexes négociations, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer a été adoptée. On estimait alors que la convention aboutirait à l'exploitation rationnelle et optimale des ressources halieutiques. Toutefois, le bilan actuel des pêcheries du monde entier indique que la convention n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés. Cette situation est imputable à plusieurs facteurs, dont :

- la mise en œuvre insuffisante de la convention à l'échelle nationale,
- le fait que les pêcheurs n'ont guère modifié leur comportement pour adopter des pratiques responsables et durables.

A la fin des années 1980, les inquiétudes relatives à la dégradation de l'environnement ont donné lieu à un certain nombre d'initiatives régionales et mondiales, parmi lesquelles figurent la tenue en 1992 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et l'adoption de la déclaration de Rio et du programme Action

Tableau 1 – Part des captures en mer (en millions de tonnes) dans la production mondiale de poissons en 1995, 1999, 2000 et 2001

Catégorie	1995	1999	2000	2001 *
Production mondiale de poissons	116,4	126,7	130,4	128,8
Captures en mer	84,7	84,7	86,0	82,5
Captures en mer en pourcentage de la production mondiale	73	67	66	64

* Les données de 2001 sont provisoires.

Source : FAO.

Tableau 2 – Captures mondiales en mer (en millions de tonnes) par océan en 1995, 1999 et 2000

Océan	1995	1999	2000	
	Tonnes	Tonnes	Tonnes	Pourcentage
Pacifique	53,3	52,9	53,8	63
Atlantique	23,5	23,2	23,5	27
Indien	7,8	8,5	8,6	10
Austral	0,1	0,1	0,1	–
Total	84,7	84,7	86,0	100

Source : FAO.

21. A la suite de ces initiatives, on s'est notamment accordé à reconnaître que l'exploitation de toutes les ressources naturelles devait se fonder sur la viabilité à long terme.

QUE FAUT-IL CONCLURE DES DONNEES RECENTES SUR LA PECHE ?

La production mondiale de poissons (qui comprend à la fois les captures en mer et la production aquacole) a dans l'ensemble augmenté pendant les années 1990 et au début du nouveau siècle.

Le tableau 1 indique que la part des captures en mer dans la production mondiale de poissons a diminué depuis 1995. Etant donné la stagnation des captures en mer c'est l'aquaculture qui est de plus en plus à l'origine de l'augmentation de la production mondiale de poissons. Il y a pour l'instant peu de raisons de penser que cette tendance va s'inverser.

Le tableau 2 indique :

- que l'océan Pacifique est indéniablement la zone de production la plus importante. Viennent ensuite les océans Atlantique et Indien. La part de l'océan Austral dans la production mondiale est insignifiante ;
- que d'après les évaluations de la FAO, la répartition des captures par océan devrait vraisemblablement rester inchangée dans les dix prochaines années.

Les 10 principaux pays producteurs pour les captures en mer sont dans l'ensemble les mêmes depuis 1995.

Du tableau n 3, il ressort :

- que la Chine se classe au premier rang, devant le Pérou. Les quantités de poissons pêchées par le Pérou (en grande partie, des anchois du Pérou) varient toutefois considérablement d'une année à l'autre ;
- que la production des 8 principaux producteurs est dans l'ensemble restée stable ou a eu tendance à diminuer ;
- qu'environ 65 % de la production totale de poissons de mer est le fait des 10 principaux producteurs ;
- qu'à brève échéance, il est peu probable que le classement des principaux producteurs fasse l'objet de modifications importantes.

Le tableau 4 présente les différents usages de la production mondiale de poissons. En 1995, 72 % de la production totale était destinée à la consommation alimentaire. En 1999 et 2000, cette proportion avait augmenté, mais les données préliminaires dont on dispose pour 2001 font état d'une légère diminution.

Le tableau indique :

- que la consommation moyenne de poisson est en augmentation. Une analyse plus précise permettrait de déterminer qui consomme plus de poissons : les catégories ayant un revenu disponible plus élevé ou les pauvres, par nécessité, parce que le poisson est peut-être la seule source de protéines qu'ils puissent se procurer ou qu'ils aient les moyens d'acheter ;

- qu'en règle générale, la consommation de poisson augmente dans les pays à revenu plus élevé, en partie pour des raisons de santé. Il y a tout lieu de craindre que, si la gestion globale des stocks de poissons ne s'améliore pas, les catégories de la population les plus pauvres et les plus vulnérables sur le plan économique auront de moins en moins de possibilités de s'approvisionner en poissons et en protéines.

L'ETAT DES STOCKS DE POISSONS DANS LE MONDE

La FAO dresse périodiquement le bilan des stocks de poissons dans le monde. Dans sa dernière évaluation, établie en 2000, la FAO indique :

- que de 25 à 27% des stocks mondiaux de poissons de mer sont sous-exploités ou modérément exploités et qu'ils représentent ainsi la principale source potentielle des captures mondiales ;
- que 47 à 50% des stocks sont exploités à 100% et font, par conséquent, l'objet de captures qui ont atteint ou sont très proches d'atteindre leurs limites maximales, sans offrir vraisemblablement de possibilités d'accroissement supplémentaire ;

- que de 15 à 18% des stocks sont surexploités et n'offrent aucune possibilité d'accroissement de la production. Il est en outre probable que les prises provenant de ces stocks diminueront si des mesures correctives ne sont pas adoptées en vue de réduire ou d'enrayer la surexploitation ;

- que de 9 à 10% des stocks sont épuisés ou sont en cours de reconstitution après avoir été épuisés.

Puisque de 71 à 78% des stocks de poissons sont exploités à 100%, surexploités, épuisés ou en cours de reconstitution, il est d'autant plus urgent de gérer de façon responsable les stocks de poissons.

Dans son évaluation mondiale de 2000, la FAO fait remarquer que l'état des stocks n'a guère évolué au cours des dix dernières années, malgré les efforts importants menés à l'échelle internationale, à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en vue de promouvoir des pratiques plus responsables dans le secteur de la pêche.

La stagnation observée pendant les années 1990 peut s'expliquer par un grand nombre de facteurs, y compris par le fait qu'on n'a pas disposé du temps nécessaire pour

Tableau 3 – Captures en mer (en millions de tonnes) des principaux pays producteurs en 1995, 1999 et 2000

Pays	1995	1999	2000	Rang
	Tonnes	Tonnes	Tonnes	
Chine	11,0	15,0	14,8	1
Pérou	8,9	8,4	10,6	2
Japon	5,9	5,1	4,9	3
Etats-Unis	5,2	4,7	4,7	4
Chili	7,4	5,0	4,3	5
Indonésie	2,7	3,7	3,8	6
Fédération de Russie	4,1	3,8	3,7	7
Inde	2,7	2,8	2,8	8
Thaïlande	2,8	2,7	2,7	9
Norvège	2,5	2,6	2,7	10
Sous-total	53,2	53,8	55,0	
Autres pays	31,5	30,9	31,0	
Total	84,7	84,7	86,0	
Production des dix premiers producteurs en pourcentage de la production totale	63	64	64	

Source : FAO.

**Tableau 4 – Utilisation de la production mondiale de poissons (en millions de tonnes)
et consommation par personne (en kg) en 1995 et de 1999 à 2001**

Usage de la production	1995	1999	2000	2001 *
Consommation alimentaire directe	84,3	94,4	96,7	99,4
Usages non alimentaires	32,1	32,2	33,7	29,4
Production mondiale de poissons	116,4	126,7	130,4	128,8
Consommation alimentaire directe en pourcentage de la production mondiale de poissons	72,0	75,0	74,0	77,0
Consommation par personne (kg)	14,9	15,8	16	16,2

* Les données de 2001 sont provisoires. En raison d'arrondissements, le montant total n'est pas toujours égal à la somme des composants.

Source: FAO.

réaliser des progrès importants. L'arrêt apparent de la dégradation de la situation semble du moins indiquer que la mise en œuvre de mesures de conservation n'est pas complètement inefficace, mais qu'il faudra attendre plus longtemps que prévu avant d'obtenir des progrès quantifiables en ce qui concerne la reconstitution des stocks. Certains estiment au contraire que les mesures de conservation n'ont eu aucun effet, mais que les stocks sont plus résistants qu'on ne le pensait.

D'après les estimations, 90 % des pêcheries se trouvent dans les eaux territoriales ou dans les zones économiques exclusives, et une proportion importante de ces pêcheries sont situées à moins de 50 km des côtes. Bon nombre de ces pêcheries sont de petite taille. Elles fournissent environ 50 % des captures mondiales destinées à la consommation et la quasi totalité des poissons consommés dans les pays en développement. Ces pêcheries contribuent de façon essentielle à la sécurité alimentaire mondiale. Plus de 400 millions d'habitants des pays en développement ont un emploi qui dépend, directement ou indirectement, de ces pêcheries de petite taille.

Puisque les pêcheries de capture se trouvent principalement dans les zones économiques exclusives situées à moins de 200 milles marins des côtes, la plupart des problèmes de gestion surviennent dans les zones relevant des Etats et très souvent des pays en développement. L'amélioration de la gestion des pêcheries situées dans les zones économiques exclusives continue de revêtir une grande importance. □

Source: David Doullman, agent de liaison principal du département des pêches de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Le point de vue de l'auteur ne reflète pas nécessairement les vues de la FAO ou de ses membres.

☐ ACCORDS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX RELATIFS A LA PECHE

OCEAN ATLANTIQUE

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique

(Document de base de la Commission internationale pour la conservation des thons de l'Atlantique)
<http://www.iccat.es/>

Convention pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord

(Document de base de l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord)
<http://www.nasco.int/>

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest

(Document de base de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest)
<http://www.nafo.ca/>

OCEAN PACIFIQUE

Convention portant création de la Commission interaméricaine du thon tropical

<http://oceanlaw.net/texts/iattc.htm>

Convention pour la préservation des pêches de flétan dans le Pacifique Nord et de la mer de Béring

(Document de base de la Commission internationale du flétan du Pacifique)
<http://www.iphc.washington.edu/halcom/default.htm>

Convention concernant la conservation des espèces anadromes de l'océan Pacifique Nord

(Document de base de la Commission des poissons anadromes du Pacifique Nord)
<http://www.npafc.org/>

Traité entre les Etats-Unis et le Canada portant sur le saumon du Pacifique

(Document de base de la Commission du saumon du Pacifique)
<http://www.psc.org/index.htm>

Convention sur la conservation et la gestion des stocks de goberge du centre de la mer de Béring

<http://www.oceanlaw.net/texts/bering.htm>

Traité entre les Etats-Unis et le Canada portant sur les navires de pêche du germon et sur les privilèges d'escale le long de la côte du Pacifique.

Traité sur la pêche entre certains Etats insulaires du Pacifique et les Etats-Unis

(Traité sur le thon du Pacifique Sud)

OCEAN ANTARCTIQUE

Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique

(Document de base de la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique)
<http://www.ccamlr.org/>

Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique

<http://www.oceanlaw.net/texts/seals.htm>

GRANDS LACS

Convention entre les Etats-Unis et le Canada sur les pêcheries des Grands Lacs

(Document de base de la Commission des pêcheries des Grands Lacs)

MONDE ENTIER

Convention sur la diversité biologique

<http://www.biodiv.org/default.asp?lg=2>

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

<http://www.cites.org/fra/index.shtml>

Commission baleinière internationale

<http://www.iwcoffice.org/>

Source: Service national de la pêche maritime, département américain du Commerce.

❑ LE PECHE ET LE SOMMET MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le texte ci-après est extrait du document intitulé « La pêche et le Sommet mondial sur le développement durable » que le Service national de la pêche maritime du département américain du Commerce avait préparé en prévision du sommet de Johannesburg qui s'est tenu en juillet-août 2002. Il donne un aperçu des mesures prises par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par ses Etats membres en vue d'encourager la conservation des ressources halieutiques. L'article complet en anglais peut être consulté sur le site http://www.nmfs.noaa.gov/sfalinternational/Reportcard_final.pdf.

Le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable

La notion d'un code de conduite avait été discutée au sommet de Rio en 1992 avant d'être développée en une série de principes et de normes internationales de conduite pour une pratique responsable de la pêche. Ce code a été adopté le 31 octobre 1995 à la vingt-huitième session de la Conférence de la FAO. Il tient compte de tous les aspects de la pêche, y compris les facteurs économiques, sociaux, biologiques et écologiques, ainsi que de la multitude d'intérêts des utilisateurs des ressources halieutiques, et traite de la conservation, de la gestion et du développement des ressources biologiques aquatiques.

Les plans d'action internationaux

Quatre plans d'action internationaux ont été mis au point dans le cadre du Code de conduite. Ils ont pour but de résoudre les problèmes pressants qui se posent en matière de gestion internationale des pêcheries et comprennent : le plan d'action visant à réduire les captures accidentelles d'oiseaux de mer par les palangriers, le plan d'action pour la conservation et la gestion des requins, le plan d'action pour la gestion de la capacité de pêche et le plan d'action visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. L'exécution de ces plans d'action est facultative, mais ceux-ci servent à attirer l'attention de la communauté internationale sur les problèmes pressants du secteur de la pêche et comportent des conseils à l'intention des pays, des organisations

régionales de gestion des pêcheries et à d'autres organismes sur la façon de traiter ces problèmes dans leur cadre respectif.

La déclaration de Rome sur l'application du Code de conduite pour une pêche responsable

La déclaration de Rome a été adoptée en mars 1999 à la réunion ministérielle de la FAO sur la pêche. En plus de son appel en faveur de l'application du Code de conduite, cette déclaration met l'accent sur un certain nombre de problèmes clés en matière de gestion de la pêche, notamment l'utilisation de l'approche écosystémique pour assurer la durabilité de la pêche et de l'aquaculture, l'élimination du gaspillage et des pratiques de pêche destructrices, la solution des problèmes commerciaux et écologiques liés à la pêche, l'application de l'accord sur les stocks de poissons (voir ci-dessous) ainsi que celle des plans d'action internationaux. La déclaration prévoit aussi que la FAO devra concevoir un plan mondial d'action visant à mettre fin à toutes les pratiques illicites, non réglementées et non déclarées, qui a abouti à la mise au point du plan d'action sur la pêche illicite.

LES MESURES PRISES SOUS LES AUSPICES DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

L'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (accord sur les stocks de poissons)

Comme prévu dans le programme Action 21, l'ONU a lancé des négociations qui ont abouti au bout de trois ans à l'adoption en 1995 de l'accord sur les stocks de poissons. Les États-Unis ont participé activement à ces négociations et ont été l'un des premiers États à le ratifier. Cet accord, qui est entré en vigueur en décembre 2001, est considéré comme un important instrument pour assurer la durabilité des pêches dans le monde entier. En tant que

régime de gestion, il établit des principes régissant la conservation des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. Il introduit également de nouveaux principes et concepts, dont le principe de précaution, les mécanismes de surveillance des navires, la compatibilité des mesures de conservation et de gestion, la transparence des activités menées par les organismes régionaux de gestion des pêcheries, le respect par les Etats non membres des mesures prises par les organisations de gestion des pêcheries, l'arraisonnement des navires de pêche, les mesures à prendre par l'Etat du port, la collecte et l'échange de données.

L'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion

Conclu en 1993, cet accord constitue l'une des premières suites données au programme Action 21. Il réaffirme les dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer selon lesquelles les Etats du pavillon doivent exercer un contrôle efficace sur les activités de leurs navires de pêche en haute mer. Il renforce cette obligation en exigeant que tous ces navires soient détenteurs d'un permis pour se livrer à une telle pêche, que la délivrance de ces permis dépende de l'observation par les navires de pêche des mesures internationales de conservation et de gestion et il fait de la FAO un centre d'échange d'informations sur ces navires, en particulier sur ceux qui ont contrevenu aux règles applicables et qui ont été frappés de sanctions pour l'avoir fait. Les Etats-Unis ont contribué dans une large mesure à l'élaboration de cet accord et ont été l'un des premiers Etats à déposer ses instruments de ratification.

La déclaration de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystème marin

La Conférence de Reykjavik, tenue en octobre 2001 et organisée par la FAO, avait pour objet de rassembler les meilleures connaissances disponibles sur les problèmes liés aux écosystèmes marins, de les analyser et de voir comment inclure un volet écosystème dans la gestion des pêcheries et des captures. La déclaration adoptée à la conférence reflétait cet impératif et recommandait l'intégration de considérations relatives à l'écosystème dans la gestion des pêcheries, en tenant compte non seulement des répercussions de la pêche sur les écosystèmes marins, mais de celles des écosystèmes marins sur la pêche. Elle cherchait également à intégrer les considérations relatives à l'écosystème dans les travaux des

organisations régionales et internationales de gestion, à encourager les transferts de technologie permettant l'incorporation de telles considérations et la mise au point de directives techniques pour introduire ces considérations dans la gestion des pêcheries.

Les mesures visant à combattre et à décourager les activités de pêche illicites, non déclarées et non réglementées

On s'accorde à reconnaître, dans le milieu international de la gestion des pêcheries, que la pêche illicite, non déclarée et non réglementée peut compromettre et parfois saper les efforts de gestion et de conservation. La préoccupation croissante que suscitent ces pratiques de pêche au sein de nombreuses organisations régionales de gestion des pêcheries et la prise de conscience du fait que les instruments internationaux existants ne peuvent pas remédier efficacement à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, ont mené à l'élaboration d'un plan d'action visant à prévenir, à contrecarrer et à supprimer ces pratiques. Ce plan d'action encourage les Etats et les organisations régionales de gestion à utiliser toutes les mesures disponibles dans le cadre du droit international pour combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, notamment les mesures prises par l'Etat du port, les mesures prises par l'Etat côtier, les mesures liées au marché, les législations nationales, les sanctions, les incitations économiques, l'éducation, les mécanismes de suivi, de contrôle et de surveillance et les mesures internationalement agréées liées au marché. En outre, le Réseau de suivi, de contrôle et de surveillance récemment mis en place constitue une contribution importante à la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée tandis que les pays mettent volontairement en commun leurs ressources pour accroître l'efficacité de l'application des mesures de conservation visant à protéger les pêcheries mondiales et les écosystèmes.

Le Réseau de suivi, de contrôle et de surveillance

Un groupe d'organisations et d'institutions internationales a créé le Réseau international de suivi, de surveillance et de contrôle qui coordonne les efforts visant à prévenir, à contrecarrer et à supprimer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Ce réseau a pour but d'améliorer l'efficacité des activités de ses membres grâce à un accroissement de la coopération, de la coordination, de la collecte et de l'échange d'informations au sein des organisations et des institutions nationales responsables du contrôle et de la surveillance. Il aide ces organismes à

s'acquitter de leurs responsabilités et à respecter leurs engagements internationaux et régionaux dans le cadre de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, du Code de conduite de la FAO, de l'accord sur les stocks de poissons et du plan d'action international sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

On trouvera ci-après un extrait du document comportant les principaux résultats du Sommet mondial sur le développement durable que l'Organisation des Nations unies a diffusé à l'issue de ce sommet :

OCEANS ET PECHES

Encourager l'application, d'ici à 2010, de l'approche écosystémique pour l'exploitation durable des océans.

Maintenir ou rétablir, de façon urgente et si possible d'ici à 2015, les stocks halieutiques à un niveau permettant d'obtenir un rendement maximal constant.

Mettre en application aux dates convenues les plans d'action internationaux de la FAO :

- le plan d'action pour la gestion de la capacité de pêche d'ici à 2005,
- et le plan d'action visant à prévenir, à contrecarrer et à supprimer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée d'ici à 2004.

Développer et faciliter, d'ici à 2012, l'utilisation de diverses approches et instruments, notamment l'approche écosystémique, la suppression des pratiques de pêche destructrices, l'établissement de zones marines protégées conformes au droit international et fondées sur des données scientifiques, y compris les réseaux représentatifs.

Mettre en place sous les auspices des Nations unies, d'ici à 2004, des modalités d'établissement de rapports et d'évaluation périodiques de l'état de l'environnement marin dans le monde.

Supprimer les subventions qui encouragent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée ainsi que la surcapacité. □

SOURCES D'INFORMATION

ADRESSES ET SITES INTERNET

MINISTERES ET ORGANISMES PUBLICS DES ETATS-UNIS

Département du Commerce – Service national
de la pêche maritime

U.S. Department of Commerce
National Marine Fisheries Service
NOAA Fisheries
1315 East West Highway
SSMC3
Silver Spring, MD 20910
Téléphone: (301) 713-2276
<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/international/index.htm>

Bureau du représentant des Etats-Unis pour le
commerce extérieur – Commerce et environnement

Office of the U.S. Trade Representative
Trade and Environment
600 17th Street, NW
Washington, DC 20508
Téléphone: (202) 395-7320
<http://www.ustr.gov/environment/index.shtml>

Département d'Etat – Direction des océans et des affaires
environnementales et scientifiques internationales

U.S. Department of State
Bureau of Oceans and International Environmental
and Scientific Affairs
2201 C Street NW
Washington, DC 20520
Téléphone: (202) 647-2335
<http://www.state.gov/g/oes/ocns/>

ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET ASSOCIATIONS

Banque mondiale
<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/26ByDocName/FisheriesAquacultureCaptureFisheries>

Fonds mondial de la nature
<http://www.worldwildlife.org/commerce/fishing.cfml>

Greenpeace
<http://www.greenpeaceusa.org/oceans/>

Institut national de la pêche
<http://www.nfi.org/issues/management.php>

Organisation de coopération et de développement
économiques

<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-159-nodirectorate-no-no-no-1,00.html>

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et
l'agriculture

<http://www.fao.org/fi/debut.asp>

BIBLIOGRAPHIE (en anglais)

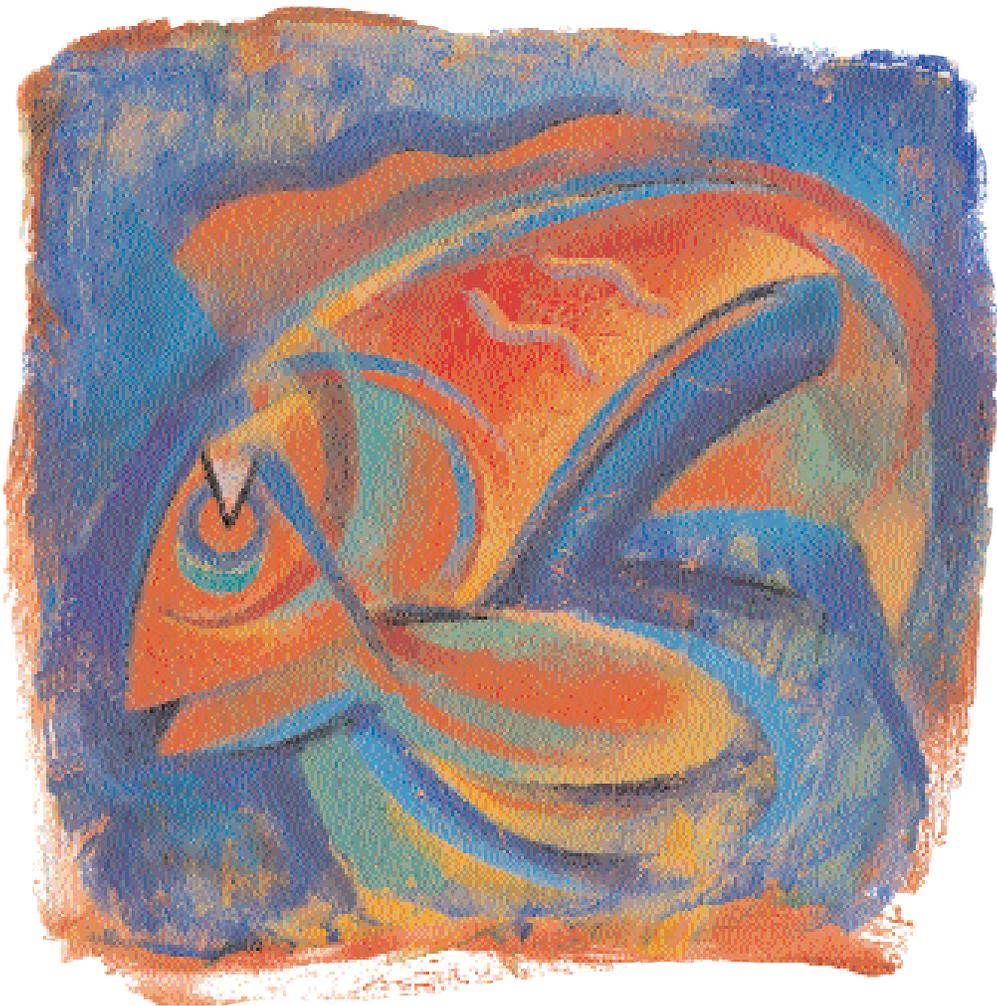
- Anderson, L.G. *Economics of Fisheries Management*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1977.
- “The Deep Green Sea.” *The Economist*, May 23, 1998.
- “Fishy Figures.” *The Economist*, March 20, 2002.
http://saup.fisheries.ubc.ca/Media/Economist_29_Nov_2001.pdf
- Food and Agriculture Organization. *Stopping Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. Rome: FAO, 2002.
- Food and Agriculture Organization. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2000*. Rome: FAO, 2000.
- Food and Agriculture Organization. *What Is the Code of Conduct for Responsible Fisheries?* Rome: FAO, 2001.
- Macinko, Seth and Daniel W. Bromley. *Who Owns America's Fisheries?* Covelo, California: Center for Resource Economics, 2002.
- Mason, John. “Over-fishing Threatens Developing World.” *Financial Times*, November 1, 2002.
- National Marine Fisheries Service. *Fisheries and the World Summit on Sustainable Development*. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, 2002
http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/international/Reportcard_fina1.pdf
- National Research Council. *Sharing the Fish: Toward a National Policy on Individual Fishing Quotas*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications*. Paris: OECD, 2000.
- Porter, Gareth. *Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion*. Geneva: UNEP, 2002.
- Safina, Carl. *Song for the Blue Ocean: Encounters Along the World's Coasts and Beneath the Seas*. New York: Henry Holt & Co., 1998.
- Schmidt, Carl-Christian. “Fish Crisis: A Problem of Scale.” *OECD Observer*, August 19, 2002.
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/748/Fish_crisis:_A_problem_of_scale.html
- Schmidt, Carl-Christian. “Inconvenient Flags.” *OECD Observer*, September 2, 2002.
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/789/Inconvenient_flags.html
- Shotton, R. (ed.) *Use of Property Rights in Fisheries Management: Proceedings of the FishRights99 Conference*. Rome: FAO, 2000.
- Smith, Craig. “North Sea Cod Crisis Brings Call for Nations to Act.” *The New York Times*, November 7, 2002.
- United Nations. *Report of the World Summit on Sustainable Development*, pp. 25-26. New York: U.N., 2002.
- West, Mary Beth. *International Challenges in Addressing Marine Environmental Problems*. Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2002.
<http://www.state.gov/g/oes/rls/rm/2002/10741.htm>
- World Wildlife Fund. *Turning the Tide on Fishing Subsidies*. WWF, 2002.
http://www.panda.org/downloads/policy/turning_tide_on_fishing_subsidies.pdf
- World Wildlife Fund and The Nature Conservancy of Alaska. *Ecoregion-Based Conservation in the Bering Sea*. 2000
http://www.worldwildlife.org/beringsea_erbc/main_book.pdf

Perspectives économiques

Volume 8

Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis

Numéro 1



LA SUREXPLOITATION DES LIEUX DE PECHE DANS LE MONDE

JANVIER 2003